



LE  
**Heimatlosat**  
**en droit suisse**

---

DISSERTATION

présentée à la Faculté de Droit de l'Université de Lausanne

PAR

*ALOYS CHERPILLOD*

pour obtenir le grade de Licencié en Droit.



LAUSANNE

IMPRIMERIE A. PETTER, RUE MADELEINE ET PLACE RIPONNE

1906

TA 9205 / 12, e



Le Conseil de la Faculté de droit, sans se prononcer sur les opinions du candidat, autorise l'impression de la dissertation de M. Aloys Cherpillod, candidat au grade de licencié en droit, présentée sous le titre :

*Le Heimatlosat en droit suisse,*  
et des thèses qui l'accompagnent.

Lausanne, le 28 juillet 1906.

*Le Doyen,*  
S. DE FÉLICE.

## AVANT-PROPOS

---

Des diverses questions de droit public qu'a vues surgir notre législation suisse, celle des individus sans nationalité (*heimatlosen*) est l'une des plus anciennes ; elle fut jadis l'une des plus agitées ; c'est à ce double titre que la question du heimatlosat nous a paru mériter une étude plus approfondie que celle, toute brève, qu'en ont faite les historiens et les juristes qui ont suivi le développement si complexe de notre indigénat suisse.

En réservant, dans ce modeste travail, une large place à l'exposé historique de la question du heimatlosat, nous avons cru faire droit aux exigences de la nature même du sujet : il ne sera pas sans intérêt, à notre époque où les cas de heimatlosat se font heureusement de plus en plus rares, de jeter un regard en arrière, sur l'étendue et la ténacité d'un mal que devaient fatalement engendrer dans notre patrie la rigueur de lois injustes, l'exclusivisme des gouvernants, l'étroit individualisme des cantons.

---

## ABRÉVIATIONS

---

### I<sup>re</sup> PARTIE :

R. O. = Recueil officiel des pièces concernant le droit public de la Suisse, 1815-1848.

### II<sup>e</sup> PARTIE :

R. O. = Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse, 1848-1875.

R. O., n. s. = Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse, dès 1875.

C. F. = Décision (avis, lettre, arrêté, etc.) du Conseil fédéral.

T. F. = Arrêt du Tribunal fédéral (Recueil officiel).

A. F. = Arrêté de l'Assemblée fédérale.

F. f. = Feuille fédérale.

Rapp. gest. J. et P. = Rapport de gestion du Département fédéral de Justice et Police. (Rapports de gestion du Conseil fédéral).

J. T. = Journal des Tribunaux.

---

# INTRODUCTION

---

**1. La nationalité.** — Tout individu, dans la communauté des peuples civilisés, se rattache à un Etat ; le lien de droit qui unit l'individu à l'Etat est le lien d'*indigénat* ou de *nationalité*.

On ne conçoit pas l'existence d'un individu n'ayant aucun rapport quelconque avec ses semblables, restant absolument étranger à la société des nations, et se soustrayant, par ce fait, à la souveraineté de toute loi. L'homme doit avoir une patrie, sa nature essentiellement sociable l'exige. Le besoin de développement physique, de perfectionnement intellectuel et moral de l'être humain, les nécessités mêmes de la vie lient l'individu à la communauté ; seul l'Etat, qui, en groupant les individus, crée une nation, peut donner et garantir à l'homme les droits qui lui sont indispensables pour vivre dans la société.

Il est cependant des individus sans patrie : soit qu'ils n'en aient eux-mêmes jamais eu, soit qu'ils aient rompu ou laissé rompre le lien qui les attachait à leur patrie primitive, ils ne peuvent plus se réclamer de la qualité de national que l'Etat reconnaît à ses ressortissants ; ils sont plus qu'étrangers : aucun Etat ne veut les reconnaître et tous se les repoussent : ils sont *heimatlosen*. Affranchis des charges qu'impose la nationalité, ils ne jouissent plus de la protection qu'assure

l'indigénat ; ils ne peuvent plus invoquer que les droits de l'humanité <sup>1</sup>.

Le heimatlosat est un malheur pour l'individu, une plaie sociale. Les sans-patrie, n'ayant d'attache nulle part, donnent fatalement dans le vagabondage ; ne possédant aucun droit civique, ils n'ont généralement que de l'hostilité pour les sociétés qui les repoussent de leur sein et fournissent de nombreuses recrues à l'armée des malfaiteurs <sup>2</sup>.

**2. L'indigénat suisse.** — De l'union politique et économique qui, à l'époque de la féodalité, s'était constituée en « commune », naquit le *droit de bourgeoisie* (*Gemeindebürgerrecht*, *Ortsbürgerrecht*). Exclusivement dépendant, à l'origine, du domicile sur le territoire de la commune <sup>3</sup>, cet indigénat local devait être la base de notre indigénat suisse.

Au XV<sup>me</sup> siècle commence une période de transformation dans la nature des communes : celles-ci tendent à se fermer. L'admission à la bourgeoisie, jusqu'alors toute libérale, devient difficile ; on exige le paiement d'une finance d'entrée. Sous l'influence des événements extérieurs, la commune perd de son autonomie ; des contrées se groupent, où les communes se trouvent enchâssées. Un nouveau pouvoir surgit : c'est l'Etat, qui créait un lien d'indigénat plus large : le *droit de cité* (*Landrecht*). A l'exigence de la finance d'entrée dans la bourgeoisie s'ajoute la condition d'autorisation du gouvernement ; la collation du droit de cité se fit dès lors directement, sur preuve de l'existence d'un droit de bourgeoisie. L'Etat et les communes se soudaient peu à peu ; on finit par admettre le principe de l'inséparabilité du droit de bourgeoisie et du droit de cité.

Un événement eut, au XVI<sup>me</sup> siècle, une grande influence

<sup>1</sup> Rivier. *Principes du droit des gens*, I, p. 13.

<sup>2</sup> Berney. *La nationalité*, p. 10.

<sup>3</sup> Clavel. *Essai sur les communes*, I, p. 41, note 7.

sur l'évolution de notre indigénat suisse. Poussée par le vent orageux de la Réforme, la porte du couvent se ferme ; l'assistance du pauvre n'est plus assurée ; la mendicité, le vagabondage se propagent d'une façon inquiétante pour l'ordre public. C'est alors que la Diète fédérale, assemblée à Baden, arrête, le 8 juin 1551, que « chaque pays, ville et bourg, doit garder et assister lui-même ses pauvres »<sup>1</sup>.

La pierre angulaire était posée : sur elle allait s'élever un droit d'origine d'une nature plus réelle que personnelle, lié plus étroitement au droit privé qu'au droit public, puisque découlant essentiellement de la jouissance de droits économiques<sup>2</sup>.

La Révolution rase l'édifice décrépît de l'antique bourgeoisie : « ....Considérant que les droits de bourgeoisie étaient « principalement une de ces bases vicieuses qui s'opposaient « à toute idée d'unité, qui comprimaient ce sublime élan « vers le bien général en attachant l'Helvétien à un petit coin « de pays et en bornant son attachement pour la patrie, et « qui isolaient son intérêt en restreignant son activité... »<sup>3</sup>, la République helvétique une et indivisible créa un indigénat nouveau : le *droit de cité helvétique*<sup>4</sup> ; elle fit du citoyen du canton un citoyen suisse et éleva à la condition de citoyen les personnes à droits limités. Mais la bourgeoisie étant à bas, à qui allait incomber l'obligation d'assistance des pauvres, cet attribut de l'indigénat suisse ? Avant qu'on ait pris le temps d'y songer, l'Acte de médiation restaurait l'autonomie cantonale qui, partout, rétablissait la commune bourgeoise.

<sup>1</sup> *Abschiede*, 1549-1555 (vol. 4, 1, e), p. 509.

<sup>2</sup> Huber. *System und Geschichte des schweizerischen Privatrechts*, I, p. 145.

<sup>3</sup> Motifs de la Loi sur les droits de bourgeoisie, du 13 février 1799. *Actes de l'Helvétique*, III, p. 1133.

<sup>4</sup> Constitution helvétique du 12 avril 1798 (art. 19). Lois sur les communes, des 13 et 15 février 1799.

Le Pacte fédéral de 1815 s'en tint là, ne connaissant que des citoyens de cantons. Mais les rapports intercantonaux, aussi bien que les relations internationales de la Suisse, allaient acculer celle-ci à la nécessité de dire qui elle considérait comme Suisse : en 1819, la Diète arrête que « pour « être citoyen suisse, il faut être bourgeois ou ressortissant d'un canton ». Toutefois, l'idée d'une assimilation complète de tous les ressortissants des cantons fait encore totalement défaut.

La Constitution fédérale du 12 septembre 1848 (art. 42) a créé un indigénat suisse, qu'elle déclarait droit imprescriptible <sup>1</sup> (art. 43) et que la Constitution fédérale du 29 mai 1874 (art. 43 et 44) garantissait à son tour comme tel au citoyen suisse. Les lois fédérales des 3 juillet 1876 et 25 juin 1903 sur la naturalisation des étrangers et la renonciation à la nationalité suisse en ont dès lors réglé l'acquisition et la répudiation.

D'abord obscur et indéterminé, l'indigénat suisse n'est pas né directement d'une loi, mais a surgi peu à peu, parmi des fluctuations de toutes sortes, de décisions particulières de conseils et de tribunaux <sup>2</sup>. Il est un droit héréditaire, imprescriptible, caractérisé par l'existence d'une base juridique double : l'indigénat communal ou *droit de bourgeoisie*, droit d'origine personnel et réel, condition première d'un indigénat cantonal ou *droit de cité*, droit personnel, qui en est à la fois le corollaire et la condition ; la coexistence de ces deux indigénats crée de plein droit l'*indigénat suisse* ; l'un ne peut exister sans les deux autres, ni disparaître sans en entraîner la perte.

<sup>1</sup> L'indigénat suisse — fédéral, cantonal ou communal — ne peut se perdre ni par l'action du temps ni par l'effet d'un acte qui ne serait pas l'expression de la volonté du titulaire. C'est dans ce sens que nous entendons le qualificatif « imprescriptible » appliqué à notre indigénat.

<sup>2</sup> Friedrich von Wyss, *Die schweizerischen Landgemeinden*, p. 128 ss.

# PREMIÈRE PARTIE

---

## HISTORIQUE

---

### CHAPITRE PREMIER

#### *Les sources du heimatlosat.*

---

**Généralités.** — La société antique vivait d'exclusivisme. Ignorante ou dédaigneuse de tout ce qui s'appelait « barbare », elle réservait son estime pour le πολίτης, le *civis*, le citoyen ; du national et du citoyen, elle ne fit jamais qu'un.

Nos XIII Anciens Cantons, figés dans un étroit patriotisme local, ne dépassèrent pas cette conception : à leurs yeux, la qualité de citoyen était intimement liée à celle de membre de l'Etat : perdre l'une, c'était perdre l'autre ; quiconque perdait ses droits civiques perdait, par là même, son indigénat ; on s'imaginait trouver, dans la rupture du lien qui unit le citoyen à sa patrie, la sanction de la souveraineté de la loi et de l'omnipotence de l'Etat : les gouvernants ne se fussent pas laissé convaincre qu'il est immoral de priver un citoyen de ses droits de nationalité pour pouvoir le bannir ; la déchéance du droit de patrie était le châtiment de l'indignité.



**Prescription des droits de bourgeoisie et de cité.** — Le principe de l'imprescriptibilité des droits de bourgeoisie n'était pas connu de l'ancienne Confédération; jusqu'au commencement du XIX<sup>e</sup> siècle, la qualité juridique de membre de la collectivité communale se perdait généralement, comme tout droit soumis à la prescription, par le non-usage<sup>1</sup>; et, dans les cantons qui exigeaient le renouvellement formel et périodique des titres de bourgeoisie de leurs citoyens, les communes, pour épurer de temps à autre l'état de leurs bourgeois, pouvaient prononcer la forclusion contre les absents qui négligeaient de faire reconnaître leurs droits<sup>2</sup>.

L'Helvétique, pour avoir substitué aux droits de cité cantonaux un indigénat unique, n'innova guère : la Constitution du 12 avril 1798 attachait la perte du droit de cité suisse à l'absence non-autorisée de plus de dix ans. Ce ne fut qu'à partir du commencement du XIX<sup>e</sup> siècle que des considérations d'ordre essentiellement pratique, aiguillant insensiblement les décisions des autorités sur la voie de l'interdiction de la dénationalisation d'office, assuraient, par là même, l'imprescriptibilité des droits de bourgeoisie et de cité.

**Loi pénale.** — Rome avait eu la *capitis deminutio maxima* et *media*; les droits cantonaux du XVIII<sup>e</sup> siècle eurent la « déclaration judiciaire de heimatlosat ».

L'Etat avait imposé à la commune l'obligation d'entretenir ses pauvres; une charge aussi lourde appelait compensation. Berne qui, déjà au temps où il avait fallu limiter l'admission à la bourgeoisie, punissait de la privation des droits de citoyen la vente de biens à un étranger, frappait, au début du XIX<sup>e</sup> siècle, de la déchéance du droit de bourgeoisie la prodigalité, la négligence des pères dont les enfants tom-

<sup>1</sup> Clavel, I, p. 36.

<sup>2</sup> Clavel, I, p. 33.

baient à la charge des communes <sup>1</sup>. Ailleurs, la débauche, le concubinage offraient aux trop fameux tribunaux de mœurs de multiples occasions de faire des sans-patrie. Et cette dégradation civile ne s'arrêtait pas aux parents : au milieu du siècle passé, Neuchâtel et Valais comptaient ensemble sur leur territoire 3108 individus privés de tout droit de bourgeoisie pour cause de naissance illégitime.

Les causes politiques eurent leur part dans cette déchéance des droits de cité. Une loi du 11 juillet 1798 privait de ses droits de citoyen celui qui refusait de prêter le serment civique <sup>2</sup> ; le code pénal bernois de 1799 frappait de la même peine la participation à des menées séditeuses et, conformément à la Constitution helvétique du 12 avril 1798, qui déclarait le droit de cité helvétique perdu par désertion, les Conseils législatifs de la République invitaient, le 3 décembre 1798, les jeunes gens déserteurs des troupes helvétiques à rentrer au pays dans les six semaines, sous peine d'être privés de leurs droits de citoyens. Le délit de haute trahison envers la République ne manquait pas au nombre des causes de déchéance de la nationalité <sup>3</sup>.

**Intolérance religieuse.** — La liberté de conscience parut longtemps incompatible avec l'unité politique de l'Etat ; les républiques suisses n'échappèrent pas à l'influence de cet exclusivisme religieux. L'Etat avait sa religion officielle ;

<sup>1</sup> *Armenordnung* du 22 décembre 1807, art. 13 et 14.

<sup>2</sup> Suivant Clavel (I, p. 36), cet individu ne perdait pas en même temps son droit de bourgeoisie.

<sup>3</sup> Le général Hötze, au service de l'Autriche, accusé de s'être laissé corrompre par l'ancien gouvernement de Zurich et de s'être engagé, contre paiement d'une somme de 100,000 florins, à restaurer en Suisse, par la force des armes, l'ancien régime, était frappé par les Conseils législatifs, le 12 mars 1799, de la déchéance de son droit de cité et déclaré indigne du nom de Suisse. — Strickler. *Actes de l'Helvétique*, III, p. 1334.

la qualité de citoyen ne pouvait exister sans le titre de croyant<sup>1</sup>.

Vint la réforme religieuse. Tandis que les Etats catholiques, contraints de renoncer à prévenir les conversions à la foi nouvelle, en étaient réduits à les punir après coup de la déchéance du droit de cité, les Etats réformés, au contraire, s'empressaient de les favoriser, de les garantir, de les imposer même, et assuraient au converti la pleine jouissance de ses droits civiques; l'intransigeante Berne ne se fit même pas faute de frapper de la déchéance de leurs droits de cité et de bourgeoisie ceux de ses sujets qui passaient au catholicisme. Les cantons mixtes, eux, observaient une attitude neutre : à la fin du XVI<sup>e</sup> siècle, les citoyens d'Appenzell convenaient de former deux communautés distinctes : c'est d'alors que date la division du canton en Rhodes-Intérieures, catholiques, et Rhodes-Extérieures, réformées; ceux qui changeaient de religion réalisaient leurs biens et émigraient d'une Rhode dans l'autre<sup>2</sup>.

L'Acte de médiation rendit aux cantons la pleine souveraineté en matière confessionnelle que l'Helvétique leur avait enlevée, et les expulsions pour cause de changement de religion reprirent de plus belle; les renégats, bannis et généralement incapables de satisfaire aux conditions d'établissement dans d'autres cantons, ne faisaient que grossir la foule des sans-patrie. Les propositions généreuses présentées par Soleure et Lucerne à la Diète de 1807 ne reçurent qu'un accueil platonique : on se contenta de « faire recommander un traitement humain de ces malheureux ».

En 1813, Soleure comptait sur son territoire 253 convertis

<sup>1</sup> Heinrich Goldschmidt, de la secte religieuse des Mennonites, obligé de quitter sa patrie (Richterswyl, canton de Zurich), au XVIII<sup>e</sup> siècle, pour cause de convictions religieuses, fut l'ancêtre de la famille Goldschmidt-Rich, dont le cas de heimatlosat n'était liquidé définitivement qu'en 1903 par le Conseil fédéral.

<sup>2</sup> B. van Muyden. *La Suisse sous le Pacte de 1815*, I, p. 381.

sans certificat de bourgeoisie. Une décision de Diète du 22 juin 1810 avait, il est vrai, posé le principe que les conversions ne seraient pas punissables de la perte du droit de cité; mais il ne fallut guère moins de dix ans pour assurer une sanction quelque peu effective à ce progrès. Un concordat du 8 juillet 1819 stipula résolument l'interdiction de punir le passage d'une confession chrétienne à l'autre de la déchéance des droits de cité et de bourgeoisie, en imposant à tout canton non concordataire l'obligation de recevoir en cas de renvoi ses anciens ressortissants privés de leur droit de patrie<sup>1</sup>. L'abstention complète de ces délibérations des députations d'Uri, Schwytz et Unterwald devait provoquer d'énergiques protestations de la part des autres Etats et, après l'adhésion de Berne, donnée « sous réserve que des mesures seraient prises en commun pour empêcher les conversions faites à la légère », la Diète décidait, le 15 juillet 1828, de rayer définitivement de son ordre du jour la question des conversions.

**Mariages irréguliers.** — « Partout où il y a de quoi faire vivre deux personnes, a dit Montesquieu, il se fait un mariage. » Ce fait n'avait pas échappé à la paternelle sollicitude des gouvernements de l'ancienne Confédération, qui paraissent n'en avoir redouté que le danger de voir retomber sur l'Etat les charges de l'union.

De nombreuses et diverses entraves étaient mises à la conclusion du mariage, dont la validité dépendait en tout premier lieu de l'assentiment de l'autorité : il ne paraissait pas admissible que pour fonder une famille, pour lier un contrat aussi fertile en obligations pour les époux que lourd de conséquences pour l'Etat, l'on pût se passer de sanction officielle. Puis, c'étaient des exigences de nature morale : la tache infamante laissée par certains délits faisait obstacle au

<sup>1</sup> R. O., I, p. 319.

mariage; ou bien c'étaient les convictions religieuses : tout mariage mixte, c'est-à-dire l'union de personnes de confessions différentes, était interdit dans les cantons catholiques et entravé dans les cantons réformés. Ou bien encore c'étaient des conditions pécuniaires : dans maint canton, on percevait du fiancé une taxe, du paiement de laquelle dépendait l'autorisation du mariage; ailleurs, la femme qui se mariait dans une commune autre que la sienne devait payer une « finance d'entrage » (Einzugsgeld), effectuer un dépôt ou fournir un cautionnement à la commune du mari.

Et l'autorité frappait les contrevenants à ces dispositions de la limitation, voire même de la privation de leurs droits de citoyens, comme elle avait autrefois usé des châtimens corporels, de l'exil, de la prison, pour punir les mariages non autorisés<sup>1</sup>. La commune d'origine des époux, pour se garer de l'obligation qui menaçait de lui incomber de pourvoir à l'entretien des enfants et souvent même des parents, refusait à ceux-ci des certificats de bourgeoisie. Et le mariage, n'étant pas reconnu, n'était qu'un concubinat : il en naissait des sans-patrie.

L'Helvétique leva tous les empêchemens au mariage et restitua les droits perdus pour cause de mariage mixte. Mais cinq ans à peine s'étaient écoulés, que Bâle punissait derechef de la déchéance du droit de cité le mariage d'un bourgeois avec une catholique. Cependant, peu à peu s'imposait le principe que le mariage conclu et béni d'après la loi du lieu de célébration rend la femme ressortissante du canton où le mari possède le droit de bourgeoisie. Un concordat du 11 juin 1812, confirmé le 7 juillet 1819, devait étendre aux mariages mixtes l'immunité accordée aux conversions, et le concordat du 4 juillet 1820, sur les bénédictions de mariage, dispose que « toutes les conséquences résultant des mariages « contractés irrégulièrement, nommément l'obligation d'as-

<sup>1</sup> Voir : *Revue historique vaudoise*, 1902, p. 78.

« surer une existence civile aux individus et familles qui, « par l'effet de mariages de cette nature, se trouveraient privés du droit de naturalité, seront à la charge du canton « où le mariage aura été célébré » <sup>1</sup>. En 1844, les arbitres fédéraux attribuaient au canton de Schwytz la femme heimatlose Anna-Maria Meyer, issue d'un mariage irrégulier célébré à Loverz, le 25 juillet 1808.

Le traité conclu le 23 août 1808 par onze cantons avec le Grand-duché de Bade <sup>2</sup> touchant les formalités à remplir pour la conclusion du mariage de leurs ressortissants, et la Convention d'établissement passée, le 12 mai 1827, avec la Sardaigne <sup>3</sup>, eurent d'heureux effets sur les rapports d'indigénat des Suisses établis dans ces deux Etats. Le 11 juillet 1829, un concordat admis par dix-sept cantons stipulait enfin que le mariage contracté irrégulièrement à l'étranger n'entraînerait en aucun cas la déchéance des droits de cité et de bourgeoisie <sup>4</sup>.

Ces efforts étaient louables ; mais aucune de ces décisions n'avait d'effet rétroactif. Et il ne restait à ceux qui ne pouvaient justifier devant la loi de leur état et de leurs droits, qu'à recourir au seul mariage religieux : on passait la frontière et l'on allait se faire marier ailleurs, par quelque compatissant curé des cantons de Soleure, de Lucerne, du Tessin ou des Grisons. Lucerne frappait sans succès la conclusion de ces unions irrégulières de peines correctionnelles allant jusqu'à huit ans de travaux forcés.

Mais la grande officine de ces mariages religieux était alors le Vatican. Usant de faux noms, muni de faux papiers, on s'acheminait vers la ville sainte ; la curie romaine, sur la

<sup>1</sup> R. O., II, p. 40.

<sup>2</sup> R. O., I, p. 431.

<sup>3</sup> R. O., II, p. 247. — Convention dénoncée par l'Italie le 14 novembre 1856.

<sup>4</sup> R. O., II, p. 325.

simple foi d'actes dont elle se gardait de mettre en doute l'authenticité, bénissait le mariage, puis délivrait aux époux un « certificat de mariage romain », écrit sur parchemin et marqué du sceau papal. Des « passeports romains », imprudemment visés à la frontière <sup>1</sup>, permettaient au couple de rentrer au pays : il y procréait des heimatlosen.

Les cantons firent des représentations à Rome. « Le célibat forcé, conséquence des obstacles mis au mariage, leur répondit le Saint-Siège, conduit à la corruption des mœurs ». Et le nonce du pape écrivait en 1836 au gouvernement de Nidwald : « Le souverain Pontife qui, en sa qualité de pasteur universel de tous les fidèles, a le droit de pourvoir à leur salut spirituel, quel que soit le pays auquel ils appartiennent, ne peut pas permettre que ces fidèles qui se rendent à Rome pour des affaires de conscience, ne puissent les y arranger par tous les moyens que leur offre l'Eglise, et même par des mariages ».

**Capitulations militaires** <sup>2</sup>. — Les services capitulés commencent par celui de Milan, en 1373. A partir du XV<sup>e</sup> siècle, les Suisses s'enrôlent dans toutes les armées d'Europe ; on en trouve jusque dans l'Amérique du Nord. Cent cinq levées fournirent, durant cinq siècles, des volontaires suisses au service de France, d'Espagne, Venise, Maison de Savoie, Rome, Pays-Bas, Naples, Autriche, Angleterre et Prusse.

L'enrôlement se faisait soit par levées périodiques, soit par l'entremise de bureaux officiels permanents ou d'intermédiaires : le Pays de Vaud avait sa « Chambre des recrues ». Mais de bonne heure déjà, la Diète, qui craignait de voir les

<sup>1</sup> Un couple, porteur d'un passeport le désignant comme frère et sœur, entra marié en Suisse (B. van Muyden. *La Suisse sous le Pacte de 1815*, I, p. 442, note).

<sup>2</sup> Voir : *Archiv für schweizerische Geschichte*. Vol. 17, p. 3. *Coup d'œil général sur l'histoire militaire des Suisses au service étranger*, par Rud. de Steiger, ancien officier au service de Naples.

hallebardes suisses lancées, sous des drapeaux si divers, les unes contre les autres, ou les cantons, par mesure purement fiscale, avaient interdit le recrutement non autorisé et la levée de compagnies franches. En 1706, à la suite d'une enquête sur l'enrôlement de quelques centaines d'hommes pour des compagnies non avouées au service de France et des Pays-Bas, le Conseil des Deux-Cents de Berne frappait une vingtaine d'officiers de tous grades, dont plusieurs notabilités bernoises, d'une forte amende et subsidiairement de la perte de leurs droits de bourgeoisie et de cité <sup>1</sup>.

Néanmoins, l'enrôlement non autorisé fut de tout temps pratiqué : sur quarante-sept levées faites pour le service de France, vingt-cinq furent illicites.

Après le 10 août 1792, aux propositions des Emigrés d'amener les Suisses à passer à l'armée du Roi, Bâle et les autres cantons répondirent par le rappel de leurs soldats, en menaçant les insoumis de la déchéance de leurs droits de bourgeoisie. Et, le 3 décembre 1798, les Conseils législatifs décrétaient que les jeunes gens qui s'enrôleraient dans un service non avoué par la République seraient punis de la privation de leurs droits de citoyens <sup>2</sup>. En 1807, l'enrôlement volontaire ne suffisant plus à compléter les régiments capitulés au service de France, on vida les prisons ; cinq ans plus tard, la Suisse prenait l'engagement de n'avoir de régiments qu'au service de la France, et la Diète menaçait de la perte de leurs droits de citoyens les Suisses qui continueraient de servir sous les drapeaux d'une autre puissance étrangère. C'est alors qu'on fit de l'enrôlement forcé, écrit l'historien Monnard, la punition ordinaire des délits de police correctionnelle, ivrognerie, tapage, discorde nocturne, cas de paternité.

Les capitulations militaires n'étaient pas sans assurer aux engagés d'importantes prérogatives : ils avaient entre autres

<sup>1</sup> *Revue historique vaudoise*, 1894, p. 308.

<sup>2</sup> Strickler. *Actes de l'Helvétique*, III, p. 709.



le droit de contracter mariage ; toutefois, aucun officier ne pouvait se marier sans l'autorisation du gouvernement de son canton ; les sous-officiers et soldats devaient obtenir en outre l'assentiment de leur colonel ou chef de bataillon. Une décision de Diète du 21 août 1818 rendait cet officier responsable des suites de ces mariages non autorisés <sup>1</sup>, qui formaient une bonne part des fameux « mariages romains », contractés par les soldats suisses au service de Rome et de Naples.

Certains cantons n'avaient pas admis le principe des capitulations militaires : Zurich n'avait jamais autorisé la levée de compagnies franches ; tandis que Schaffouse, Glaris, Tessin étaient restés étrangers à toute capitulation, d'autres cantons avaient résolument renoncé aux bénéfices que leur procurait le service étranger ; leurs ressortissants, malgré l'interdiction qui leur en était faite, s'enrôlaient alors dans les troupes d'autres cantons, où pénétraient avec eux des individus de toutes nationalités qui, la plupart du temps, étaient déjà mariés. Les Allemands de Souabe, d'Autriche, de Bavière, de Franconie, du Haut-Rhin et de la Haute-Saxe formaient jusqu'au tiers de l'effectif de certains régiments. L'enrôlement de ces étrangers, aussi imprudemment pratiqué par les agents recruteurs que rigoureusement interdit par les cantons, faisait perdre de plein droit aux engagés leur nationalité ; munis de feuilles de congé délivrées au régiment, ils pénétraient en Suisse, où ils laissaient souvent périmer leurs papiers ; la frontière leur était dès lors fermée, il ne leur restait plus qu'à vagabonder.

Les cantons n'avaient pu empêcher cet imprudent embauchage ; ils cherchèrent à le limiter. Une convention signée à Berne, le 1<sup>er</sup> juin 1816, entre dix cantons et la France, autorisait les chefs de compagnies de ligne à enrôler des étrangers jusqu'à concurrence du quart de l'effectif de leurs hom-

<sup>1</sup> *Abschiede 1814-1848, Repertorium, II, p. 157.*

mes<sup>1</sup>. Il était déjà d'usage dans les régiments au service de Naples de combler les brèches trop larges faites par la guerre dans les rangs des troupes suisses, par l'enrôlement d'étrangers jusqu'à concurrence du tiers de l'effectif de corps ; le recrutement d'Italiens ou d'Autrichiens était par contre sévèrement interdit.

Les troupes suisses capitulées étaient placées sous la haute surveillance de la Diète ; il est incontestable que la peine de la déchéance des droits de bourgeoisie et de cité était le moyen le plus simple — encore que peu politique — dont disposât l'autorité pour sanctionner une souveraineté effective sur ces troupes éloignées du sol helvétique. Mais le pays n'était pas sans en éprouver tous les graves inconvénients. Le 14 juillet 1828, dix-sept cantons invitaient en Diète tous les Etats confédérés à supprimer sans réserve et à ne jamais rétablir la peine de la privation des « droits de bourgeoisie et de naturalité » à l'égard de ceux de leurs ressortissants qui s'enrôlèrent pour un service militaire étranger non avoué par leur canton, proposition qui, le 13 juillet de l'année suivante, passait à l'état de concordat, admis par tous les Etats, Obwald excepté : l'enrôlement de ressortissants suisses pour des services autres que ceux consentis par voie de capitulations des cantons respectifs ne devait entraîner en aucun cas la déchéance des droits de cité et de bourgeoisie<sup>2</sup>.

Un concordat du 6 juillet 1830 allait mettre l'étranger devenu heimatlose par suite de son enrôlement dans un régiment suisse capitulé à la charge du canton dans les compagnies duquel il avait été recruté<sup>3</sup> ; et, par concordat du 25 juillet 1831, tous les cantons, à l'exception d'Uri, Schwytz, Unterwald et Valais, s'engageaient à interdire à l'avenir tout

<sup>1</sup> B. van Muyden. *La Suisse sous le Pacte de 1815*, I, p. 550.

<sup>2</sup> R. O., II, p. 326.

<sup>3</sup> R. O., II, p. 327.

enrôlement et tout rengagement d'étrangers dans les troupes suisses capitulées <sup>1</sup>.

Les lauriers cueillis à la pointe des piques avaient fait des soldats suisses des héros ; la vie des camps devait infailliblement faire de la plupart d'entre eux des désœuvrés, mûris pour le vagabondage, le jour où, épargnés par le fer, ces mercenaires se voyaient libérés du service par l'expiration de leur engagement ou le licenciement de leur régiment. Il est aisé de se convaincre de la fécondité de cette source de heimatlosat, en songeant qu'on a évalué à 750,000 le nombre des Suisses qui servirent, de 1480 à 1830, sous les drapeaux de la France seule <sup>2</sup>.

**Organisation défectueuse de la police.** — Les gouvernements des XIII Cantons ne surent pas organiser une police. Ni le « prévôt », « archer », ou « chasseur » que Berne avait chargé, au XVII<sup>e</sup> siècle, de « déchasser » les gens qui gueusaient, ni la maréchaussée, instituée en 1740 <sup>3</sup>, n'étaient parvenus à purger le Pays de Vaud des nombreux vagabonds qui parcouraient la Suisse entière. Tandis que Fribourg et Soleure étaient d'avis d'envoyer ces importuns aux galères, à Venise ou en Morée, Berne se réservait de les déporter dans le Brandebourg.

A la frontière, la force publique faisait totalement défaut : LL. EE. avaient jugé suffisant d'y appliquer des placards imprimés, avertissant les rôdeurs d'avoir à passer outre <sup>4</sup>. La police étrangère avait beau jeu : en refoulant ces vagabonds sur territoire suisse, elle poussait souvent la condescendance

<sup>1</sup> R. O., II, p. 328.

<sup>2</sup> Vicomte de Broc, historien français.

<sup>3</sup> Berne créa des « Corporaux et Patrouilleurs », auxquels on délégua la compétence d'infliger la bâtonnade, moyennant rétribution d'un cruz par coup de bâton.

<sup>4</sup> *Revue historique vaudoise*, 1902, p. 52.

jusqu'à les pourvoir de « laissez-passer » (Laufpässe), papiers généralement faux ou périmés qu'elle se gardait bien de reconnaître comme valables pour rentrer sur sol étranger.

Et la consigne de la maréchaussée était alors fort simple : elle se résumait dans l'expulsion du délinquant, qu'au besoin on accélérât, suivant une vieille coutume, par le voiturage officiel. Le procédé avait d'incontestables avantages, et tout eût été pour le mieux dans la meilleure des républiques s'il fût resté le privilège de certains Etats ; malheureusement, tous les cantons rivalisaient de zèle pour l'appliquer : c'était un perpétuel renvoi de gens sans aveu. Mais, à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, l'intervention française eut tôt fait d'arracher les gouvernements cantonaux à leur apathie et à leur insouciance : il fallut se résoudre à exiger la présentation de passeports. Vaud remplaçait, en 1803, la maréchaussée bernoise par la gendarmerie <sup>1</sup>. Cependant, les maisons de correction manquaient, les galères étrangères ne recevaient plus les condamnés suisses ; en 1812, la Diète était invitée à étudier la question de la création de maisons correctionnelles communes à plusieurs cantons. On s'en tint toutefois à la conclusion d'un concordat, du 17 juin 1812, confirmé le 9 juillet 1818, relatif aux mesures de police contre les escrocs, vagabonds et autres gens dangereux, concordat qui prescrivait une surveillance sévère sur les voyageurs et passeports, et l'obligation pour les cantons de prendre des mesures propres à prévenir que les expulsions d'étrangers ne portassent préjudice aux autres cantons, notamment d'aviser ceux-ci des cas de renvoi et de tracer à l'expulsé la route à suivre <sup>2</sup>. Un nouveau concordat, des 22 juin et 2 juillet 1813 <sup>3</sup>, qui devait recevoir confirmation en 1818, vint subordonner la délivrance de passeports et de livrets de voyage à des étrangers à la condition que

<sup>1</sup> Loi du 4 juin 1803.

<sup>2</sup> R. O., I, p. 349.

<sup>3</sup> R. O., I, p. 355.

ceux-ci produisissent des certificats de leurs autorités d'origine les autorisant à voyager à l'étranger. Ce concordat admettait, en outre, l'octroi de « feuilles de route » à des gens qui rôdaient dans le pays en mendiant, sans passeport et « sans vocation ».

L'insuffisance de la police intérieure était encore doublée d'une organisation par trop rudimentaire de la représentation diplomatique du pays à l'étranger : le défaut de contrôle sérieux des papiers de légitimation, la délivrance imprudente de passeports aggravaient encore les déplorables conséquences du manque d'instructions où se trouvaient, jusqu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, les consulats suisses, qui avaient à représenter vingt-deux Etats dont le lien confédéral n'était pas toujours des plus resserrés <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Le Règlement pour les consuls suisses, du 1<sup>er</sup> mai 1851 (R. O., 1848-1875, II, [p. 1285] et celui du 26 mai 1875 (R. O. nouv. série I, p. 492) ont dès lors réglé la matière.

## CHAPITRE II

### *Inégalités et désordre résultant du défaut et de la perte des droits de cité et de bourgeoisie.*

#### *Condition des heimatloses.*

### I. LES PERSONNES A DEMI-DROITS

« Nous sommes étrangers à notre propre pays », s'écrie le doyen Muret<sup>1</sup> au XVIII<sup>e</sup> siècle. C'était encore la condition de plus de 20,000 personnes en Suisse, au milieu du siècle passé : d'une part les bourgeois, jouissant de tous les droits et avantages attachés à l'indigénat cantonal et communal ; d'autre part les non-bourgeois, « tolérés », « manans », « habitants » (Hintersassen ou Hintersässen), dont l'ancienne Confédération avait laissé le type à la nouvelle, qui mit plus d'un demi-siècle à faire d'eux des citoyens.

#### A. — Personnes sans droit de cité ni droit de bourgeoisie. Heimatloses ou « tolérés ». Ansassen.

Les prescriptions sévères que LL. EE. avaient édictées pour éloigner des Etats de Berne les étrangers de nationalité inconnue ou incertaine n'avaient été que trop éludées. Une fois fixés dans le canton, ces individus ne pouvaient plus en être renvoyés ; la commune où ils s'étaient établis était tenue de les tolérer.

<sup>1</sup> Le doyen Muret. *Etat de la population dans le Pays de Vaud. — Revue historique vaudoise*, 1899, p. 176.

Les « citoyens helvétiques », c'est-à-dire les étrangers auxquels la Constitution de 1798 avait octroyé directement le droit de cité helvétique sans exiger qu'ils acquissent un droit de bourgeoisie, étaient restés, après la chute du régime unitaire, à la charge des cantons. Les personnes privées de leurs droits de citoyens, mais qui, en vertu de concordats, pouvaient rentrer dans leur ancienne patrie, n'y recouvraient qu'exceptionnellement leurs droits : en général, elles y étaient simplement tolérées. Dans le canton de Vaud, les enfants trouvés recevaient un acte les certifiant nés et élevés dans le canton et grâce auquel ils pouvaient y rentrer.

Les heimatloses proprement dits ou « tolérés » — en 1850, cette classe comptait plus de 12,000 individus — n'avaient aucun droit politique ; ils n'avaient que des droits civils restreints : au commencement du XIX<sup>e</sup> siècle, Vaud ne leur permettait pas de se marier ou d'acquérir des immeubles sans une autorisation spéciale de l'Etat<sup>1</sup>. Fribourg, Valais, Soleure, Lucerne, Obwald, Uri, Glaris, Grisons, Appenzell-Intérieur avaient de bonne heure réparti entre les communes un assez grand nombre de heimatloses vagabonds pour les astreindre à une vie sédentaire, mais sans leur accorder d'autres droits que celui de simple tolérance, et en les astreignant par contre au paiement des impôts et à la prestation des corvées. La loi soleuroise de 1818 excluait les « Ansassen » répartis de la jouissance des droits civils et politiques, et une ordonnance de 1826 les mettait au bénéfice de la moitié de la part de bois distribuée aux bourgeois, mais contre finance égale à celle que payaient ceux-ci. Lucerne, par une loi de 1834, refusait à ses répartis la jouissance des droits civils, notamment le droit d'obtenir des autorisations de mariage. Dans la plupart des cantons, le « Ansass » avait à fournir un cautionnement pouvant aller jusqu'à mille francs. — Par contre, la commune qui accordait la tolérance aux heimat-

<sup>1</sup> Clavel, I, p. 31, note 2.

loses était généralement tenue de leur fournir assistance en cas de besoin.

Les Israélites qui, dès le début du XVII<sup>e</sup> siècle, s'étaient établis dans le comté de Baden, se fixaient, en 1774, au nombre de cent huit ménages, dans les communes argoviennes d'Oberendingen et Oberlengnau <sup>1</sup>; ils n'étaient que de simples tolérés.

#### B. Personnes ayant un droit de cité, mais aucun droit de bourgeoisie. Landsassen.

Plusieurs cantons admirent dans le cours des temps à la « naturalité cantonale » (Landrecht) certaines personnes — tolérés, enfants trouvés — qui n'avaient pas de droit de bourgeoisie. La qualité de citoyen du canton assurait à ces individus la jouissance d'un droit formel de tolérance dans la commune; aussi les trouve-t-on parfois désignés sous le nom de « tolérés » (Geduldete) ou « ressortissants » (Angehörige). Ils étaient généralement considérés comme ressortissants de la commune où leur famille était établie et étaient assistés par l'Etat.

##### 1. Ressortissants du canton.

###### a/ VAUD.

1<sup>o</sup> **Les Corporations françaises.** — Une frontière largement ouverte, la sympathie des cantons protestants, la communauté de croyances, de langue, de mœurs, devaient assurer un refuge inviolable aux victimes des « dragonnades » de Louis XIV. Il vint de toutes les provinces de France, spécialement du sud, de nombreuses familles dont les noms témoignent encore, dans notre pays romand, du glorieux sacrifice fait sur l'autel de la foi <sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Voir : E. Haller. *Die rechtliche Stellung der Juden im Kanton Aargau.*

<sup>2</sup> Lire : Mœrikofer. *Histoire des réfugiés de la Réforme en Suisse.*



En 1685, on comptait plus de 4000 réfugiés dans le Pays de Vaud ; Lausanne en hébergeait un jour 2000. En 1696, Nyon en comptait 775, Morges 716, Vevey 696, Aigle 231, Moudon 275, Yverdon 214. Il fallut secourir ces malheureux, qui avaient abandonné tout aux mains de leurs persécuteurs ; LL. EE. instituèrent la « Chambre des réfugiés » (Exulantenkammer) et concédèrent aux sociétés de secours, Confréries, Corporations, Directions, Bourses, que les Français avaient constituées dans la plupart des villes du pays, le droit de faire des collectes dans les temples et de recueillir des dons. Après leur admission en qualité de simples habitants, tantôt à terme, tantôt pour un temps illimité, Berne facilita à ces étrangers la naturalisation ; plusieurs acquirent un droit de bourgeoisie ; la plupart ne tardèrent pas à acquérir le droit d'habitation perpétuelle. La Constitution de 1798, les lois promulguées sous l'Acte de médiation, enfin la Constitution vaudoise de 1845<sup>1</sup> firent d'eux des citoyens du canton.

La *Corporation française de Lausanne*<sup>2</sup> est née en 1687 des lettres de protection du gouvernement de Berne, que confirma l'Acte souverain des 10 et 11 juin 1742. En 1696, des 6454 réfugiés établis sur les terres de LL. EE., il s'en trouvait 1505 à Lausanne ; en 1740, la Corporation comptait 1307 membres, dont 513 avaient déjà acheté un droit de bourgeoisie ; le nombre effectif des ressortissants de la Corporation était donc, au milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle, de 967 Français.

Berne avait, de bonne heure déjà, concédé certains droits à la « Direction de l'hôpital des Français réfugiés dans la Ville et Bailliage de Lausanne » : le soin de connaître de la vie, des mœurs, de l'origine et des facultés de ces réfugiés ;

<sup>1</sup> Art. 17 : « Pour être Vaudois, il faut être bourgeois de l'une des communes du canton ou attaché à l'une des corporations qui sont reconnues dans le canton et considérées comme des bourgeoisies. »

<sup>2</sup> Le Pasteur Emmanuel Solomiac. *Note historique sur la Direction de la Bourse française de Lausanne. Fusion de la Corporation française dans la bourgeoisie de Lausanne.*

de juger si celui qui voulait se marier était en mesure d'entretenir une famille ; enfin, de percevoir de lui, à l'occasion de son mariage ou de l'achat du droit d'habitation, une finance ne pouvant excéder 100 francs. Un capital de fr. 84,000, produit de contributions régulières, de collectes, quêtes, legs, loterie, constituait à la fin du XVII<sup>e</sup> siècle le pécule de la Corporation.

Des tentatives de fusion de la Corporation française avec la bourgeoisie de la ville échouèrent en 1829, 1839, 1849 ; l'année 1859 devait enfin en voir la réalisation.

La *Corporation française de Vevey* s'était dissoute en 1791 ; celle de *Morges* fusionna, le 2 juin 1823, avec la bourgeoisie de cette ville.

L'occupation du Pays de Gex par les Bernois, en 1536, y avait provoqué des conversions à la religion réformée. Forcés de s'expatrier après la révocation de l'Edit de Nantes, de nombreux Français se fixèrent dans le baillage voisin de Nyon, y fondèrent la *Bourse des réfugiés du Pays de Gex*, qui, ne comptant plus que deux personnes, fut dissoute en 1843.

Les *Bourses françaises d'Aigle*, de *Moudon*, disparurent également aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles.

La *Corporation française de Nyon* comptait encore, vers le milieu du siècle dernier, 25 familles environ, dont plusieurs avaient déjà acquis le droit de bourgeoisie de la ville.

La *Confrérie des pauvres réfugiés habitants perpétuels de Bex*<sup>1</sup> tenait son nom de l'époque où le Conseil de cette commune décidait d'accorder aux Français l'habitation, à la condition de se bien comporter et en n'étant pas à la charge de la commune : il y avait donc ici exception au principe généralement admis de l'assistance de l'habitant perpétuel par la commune. Bex ne leur assurait que le droit d'habitation ; la Bourse de la Confrérie devait entretenir, au moyen

<sup>1</sup> Pasteur Ad. Correvon. *Les réfugiés français à Bex*. — *Revue historique vaudoise*, 1899, p. 129.

de ses propres ressources, ses pauvres et les enfants illégitimes de ses membres.

La *Bourse française de Rolle*<sup>1</sup>, qui existait déjà en 1702, comptait, en 1788, 185 membres, dont la plupart étaient bourgeois de Rolle, de Bursinel, de Vich, de Lausanne, de Moudon. En 1840, le nombre des ressortissants de la Bourse était de 149 et, cinq ans plus tard, la fortune de celle-ci s'élevait à environ trente mille francs. Cette Bourse, dont tous les membres avaient déjà acquis le droit de bourgeoisie de différentes localités, devait conserver son caractère d'association purement privée ; elle subsiste encore comme telle.

Il en fut de même pour la *Bourse française d'Yverdon*, dont tous les ressortissants étaient devenus peu à peu bourgeois de diverses communes.

**2° La Corporation vaudoise.** — Après 1803, Berne, Argovie et Vaud se partageaient, jusqu'en 1820, le lourd héritage laissé par LL. EE., qui avaient groupé en une association appelée « Corporation des Landsassen », tous ceux de leurs sujets qui n'étaient pas en mesure d'acquérir un droit de bourgeoisie. Vaud, par une loi du 14 mai 1811, fit de sa part — 1215 individus — la *Corporation vaudoise*, à laquelle on attribua toutes les personnes qui n'avaient aucun droit de bourgeoisie dans le canton ; cette corporation reçut dès lors tous les individus sans droit de bourgeoisie que le Grand Conseil du canton admettait, moyennant paiement d'une finance de 100 à 400 francs (ancienne valeur), au droit de cité vaudois. Si un membre de la Corporation acquérait le droit de bourgeoisie d'une commune du canton, il cessait, par là même, de faire partie de la Corporation<sup>2</sup> ; si, par contre, il devenait bourgeois d'une commune d'un autre canton, il conservait ses droits d'Incorporé.

<sup>1</sup> J. Cart. *Les protestants français réfugiés dans le Pays de Vaud et la Bourse française de Rolle.* — *Revue historique vaudoise*, 1893, p. 171.

<sup>2</sup> Loi du 14 mai 1811, art 12.

L'Etat de Vaud, pour permettre à la Corporation de subvenir aux frais d'assistance de ses pauvres, l'avait dotée d'un fonds de 40,000 francs (ancienne valeur); une loterie et les contributions annuelles de 10 à 40 batz des Incorporés aisés devaient augmenter la fortune de la Corporation, dont les revenus ne suffisaient cependant pas à couvrir les frais d'assistance des Incorporés nécessiteux; l'Etat y contribuait pour une part.

b/ BERNE avait sur son territoire, en 1733, 5115 heimatloses. En 1780, LL. EE. édictaient, en exécution d'un décret du 31 janvier 1776, une Ordonnance souveraine « sur les moyens d'adoucir le sort de tous ceux qui se trouvaient établis dans leur Pays Allemand et dans leur Pays de Vaud, sans avoir aucun droit de bourgeoisie ». Ce fut l'origine de la *Corporation des Landsassen*<sup>1</sup> (*Landsassenkorporation*), à laquelle le « Bastardenreglement » du 2 avril 1788 attribua les enfants illégitimes des bourgeois de Berne; de 3482 en 1780, le nombre des Incorporés ascendait à 4163 en 1788. Tous ces individus devaient être considérés comme sujets naturalisés.

LL. EE. avaient voué un soir tout particulier à organiser cette corporation<sup>2</sup>, qui bénéficia de leur constante sollicitude. Une contribution annuelle était exigée de chaque membre, à l'exception des orphelins mineurs et des indigents; le non paiement de cette taxe avait pour conséquence le retrait du « certificat de corporation » qui tenait lieu aux Incorporés d'acte de bourgeoisie, et du droit de tolérance dans les Etats de Berne. L'assistance était assurée aux Incorporés nécessiteux; mais les ressortissants de la Corporation ne pouvaient se marier sans autorisation. La « Direction des Incorporés », dont les membres se recrutaient dans le Conseil

<sup>1</sup> Voir : Geiser. *Geschichte des Armenwesens im Kanton Bern*, pages 246 ss.

<sup>2</sup> Règlement du 28 février 1780.

souverain de Berne, devait être avertie par les parents de la destination de leurs enfants et avait à vouer tout spécialement son attention à « faire placer par préférence de pareils enfants à la campagne, afin de les vouer à l'agriculture ».

L'Etat participait aux frais d'assistance des Incorporés : de 1780 à 1798, il leur avait accordé pour 343,750 francs de secours. La corporation des Landsassen comptait, au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, 2891 individus.

c/ NEUCHÂTEL avait une catégorie spéciale de personnes sans droit de bourgeoisie : les « sujets d'Etat », environ 3000 individus, descendants de réfugiés français et personnes de naissance illégitime, qui, reconnus citoyens neuchâtelois, jouissaient de tous les droits attachés à cette qualité et étaient assistés par l'Etat.

d/ ARGOVIE avait érigé en *Corporation des Landsassen* sa part de la Corporation de Berne ; ces Incorporés ne pouvaient se marier sans l'autorisation du Petit Conseil. L'assistance leur était fournie par le Fonds des Landsassen (Landsassenfonds) et, subsidiairement, par la Bourse cantonale des pauvres.

e/ GRISONS, TESSIN, APPENZELL-EXTÉRIEUR, OBWALD, NIDWALD avaient aussi leurs citoyens du canton ou Landsassen.

2. *Ressortissants du canton attachés à un district,  
à une contrée ou à une paroisse.*

Certains individus, citoyens du canton, n'avaient qu'un droit de bourgeoisie indéterminé : les « Allgemeine Landleute » de la Vallée d'Interlaken, répartis, au nombre d'environ 400, entre quinze communes, avaient l'indigénat de cette vallée. Les « Introuvables » (Kirchhörebürger) de Grosshöchstetten, au nombre de 139 personnes, avaient déjà, en partie, acquis un droit de bourgeoisie dans les cinq communes qu'ils habitaient ; et 22 « Bourgeois du Bailliage de

Gessenay » ressortissaient à trois communes bourgeoises de cette contrée.

Fribourg avait ses « Paroissiens non communiers », qui n'étaient au bénéfice que du droit de ressortir à une paroisse constituée par plusieurs communes.

### C. Personnes ayant un droit de cité et un droit partiel de bourgeoisie.

#### 1. Habitants perpétuels. *Ewige Einsassen.*

L'étranger qui se fixait jadis dans la commune y était reçu à titre de simple habitant : c'était une concession à bien plaître ; il n'était alors pas question du droit de libre établissement. L'habitant payait une taxe pour son admission qui, à Schwytz, à Uri, était accordée par la Landsgemeinde et, à Nidwald, devait être confirmée chaque année.

L'habitant se fixait-il définitivement dans la commune, qu'alors il pouvait devenir « habitant perpétuel », (*incola in perpetuum*), qualité que conférait en général la passation d'un acte authentique ; c'était une demi-naturalisation, qui ne pouvait se changer en naturalisation pleine et entière que par l'octroi de « lettres de naturalisation ».

La classe des habitants perpétuels est assez nombreuse chez nous jusqu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Dans notre Suisse romande, c'est en partie du Refuge qu'elle est née : à Lausanne, en 1771, sur 1531 Français réfugiés, 87 étaient devenus habitants perpétuels de la ville. De nombreuses communes du Bas-Valais, du canton de Fribourg avaient leurs habitants perpétuels. Schwytz avait ses « Rachtés » (*Eingekäufe*) qui, au commencement du XIX<sup>e</sup> siècle, avaient acquis le droit d'habitation pour eux et leurs descendants.

En général, l'habitant perpétuel ne pouvait être renvoyé de la commune ; tel était le cas en Valais, où le droit d'habi-

tation avait été acquis à beaux deniers : au siècle passé, la finance d'achat de ce droit y variait entre 16 et 180 francs (ancienne valeur). L'habitant perpétuel y devenait ressortissant de la commune, qui lui en délivrait acte, prélevait sur lui des impôts et l'assistait en cas de besoin.

L'habitant perpétuel n'avait à l'origine aucun droit politique. Valais l'excluait expressément du droit de vote ; par contre, Schwytz l'astreignait, comme tout « Hintersass », à servir : ce fut même là une des conditions mises à son établissement<sup>1</sup>. En Valais, il devait le service à la commune dont il était ressortissant. Dans le cours des temps, maint canton octroya à l'habitant perpétuel des droits qui, peu à peu, devaient l'assimiler au citoyen du canton et partiellement au bourgeois de la commune.

En droit civil, la situation créée par l'habitation perpétuelle n'était guère enviable, à l'origine ; à vrai dire, le commerce, l'industrie, n'étaient point fermés à l'habitant perpétuel ; mais Berne lui en subordonnait l'exercice à une autorisation spéciale. Partout, l'achat de biens-fonds lui était interdit et la détention d'immeubles le soumettait à l'acquittement de taxes. Berne ne lui reconnaissait pas le droit d'acquérir des maisons et des terres de la ville ; à Lucerne, on exigeait de lui dépôt pour dettes futures. Il n'avait nulle part le droit d'acquérir des rentes (Gülten).

En principe, l'habitant perpétuel n'avait aucun droit de jouissance des biens communaux ; la loi soleuroise de 1818, la loi lucernoise de 1834 le disposent expressément ; à Schwytz, il n'avait pas le droit de pacage sur l'Allmeind ; et peut-être les habitants perpétuels de St-Maurice en Valais n'avaient-ils pas complètement tort lorsqu'ils disaient, en 1871, que « depuis des siècles ils avaient été traités comme

<sup>1</sup> *Landbuch de Schwytz* (p. 144) : ... « die, in allen Dingen Lieb und Leid mit den Landleuten trug, die auch an den Lasten des Landes, so dem Militärdienst, Theil nehmen musste ».

bourgeois quand il s'agissait de payer et comme habitants lorsqu'il y avait quelque chose à recevoir » <sup>1</sup>.

On avait cependant accordé, dans certaines contrées, des droits économiques aux habitants perpétuels : celui de couper du bois pour leurs usages domestiques dans les forêts communales ; de faire paître quelques pièces de bétail (quatre à six vaches) sur l'Allmeind. Quelques communes du Valais leur accordaient le droit de parcours et d'affouage contre finance annuelle. Quant à l'assistance, les habitants perpétuels étaient en général à la charge des communes qui les avaient acceptés.

## 2. *Petits bourgeois.*

Les communes eurent leur âge d'or : la richesse des biens communaux, les avantages nombreux que valait la qualité de bourgeois n'avaient pas contribué à faciliter l'entrée d'étrangers dans la citadelle de la bourgeoisie ; souvent le nouveau bourgeois n'était reçu dans la commune qu'à la condition de renoncer à réclamer le droit de jouissance des biens communaux : il était « petit bourgeois ».

L'« Arrêt souverain de l'Advoyer et Conseil de la Ville de Berne », du 21 novembre 1684 <sup>2</sup>, est l'acte le plus ancien concernant cette classe de citoyens du Pays de Vaud. En vertu d'une ancienne coutume, abrogée en 1801, mainte commune vaudoise rangeait également dans cette catégorie d'individus les enfants naturels des bourgeois.

Le petit bourgeois occupait une situation intermédiaire entre le bourgeois et l'habitant perpétuel ; à Lausanne, au XVIII<sup>e</sup> siècle, il avait notamment sur celui-ci le privilège de ne payer que le petit onguelt et d'avoir du bois à bâtir au quart de ce qu'il coûtait à l'habitant perpétuel. Les petits

<sup>1</sup> Pétitions à l'Assemblée fédérale, des 16 et 25 novembre 1871. *Feuille fédérale*, 1872, I, p. 333.

<sup>2</sup> Archives cantonales de Lausanne. Extrait du registre des décrets romands (Weltsch- Spruch- Buch der Stadt Bern).



bourgeois d'Avenches ne pouvaient pas, à l'origine, aspirer aux charges publiques ; mais ils ne devaient pas tarder à recevoir de notables avantages ; jusqu'en 1860, époque où on leur octroya le droit de bourgeoisie plein et entier<sup>1</sup>, ils se différenciaient des « grands bourgeois » par le fait qu'ils n'avaient pas droit aux répartitions de bois et de fénage.

La commune bernoise de Belp avait ses « Halbleute », et celle de Chiètres (Fribourg), des « Halbbürger », dont s'occupaient les Conseils législatifs de la République helvétique, le 22 août 1798, au sujet d'une cession de terrain<sup>2</sup>.

## II. LE VAGABONDAGE

La loi avait fait des sans-patrie ; la société fit d'eux des parias. Une seule porte restait, qui ne leur fût point fermée : celle du vagabondage. On se mit à gueuser sur les grands chemins.

Au milieu du XVI<sup>e</sup> siècle déjà, Lucerne se plaignait en Diète d'être infestée de mendiants de tous pays. On parvint à décréter l'expulsion des mendiants étrangers et la répartition des pauvres indigènes entre les localités. Lucerne leur délivra des « patentes de mendiants » ; Neuchâtel, des marques de plomb. Les autres cantons ne prirent que d'insignifiantes mesures.

Le XVII<sup>e</sup> siècle ne fut pas plus heureux. Les persécutions religieuses, d'interminables guerres refoulaient sur sol suisse, avec d'honnêtes gens, d'innombrables escrocs, repris de jus-

<sup>1</sup> Convention entre l'Etat de Vaud et la commune d'Avenches, du 28 décembre 1864 : l'Etat fait cession à cette commune, comme contre-prestation de l'octroi du droit précité, du montant d'une obligation de fr. 2415,49, souscrite le 1<sup>er</sup> août 1784, et dont cette commune était débitrice envers l'Etat. — *Recueil des Lois, Arrêtés et Décrets du gouvernement du canton de Vaud* (Réimpression officielle, 1905), tome IV, p. 224.

<sup>2</sup> Strickler. *Actes de l'Helvétique*, II, p. 939.

tice, voleurs, aventuriers et déserteurs ; les campagnes étaient infestées de gueux, de mendiants, de vagabonds. Berne organisa des « chasses aux gueux »<sup>1</sup> ; l'approche de la « Canaille de Bohémiens, Egyptiens ou Sarrasins » devait être signalée par le son du tocsin.

Et le monde des vagabonds ne dédaignait pas les divertissements et les plaisirs. En 1706, on en comptait quatre cents congrégés aux bains de Baden, en Argovie. A la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, dans la petite république de Gersau, sur les bords du lac des Quatre-Cantons, une fête patronale attira tout un peuple de rôdeurs, qui célébra la « Fête de la Besace » (Fecker-Kilbe) ; on vint en famille de tous les recoins du pays, on s'installa dans les granges et les étables, on fit la cuisine en plein air, on quêta de petits dons, l'on but et l'on mangea copieusement, on dansa... Les réjouissances durèrent trois jours, durant lesquels on fit trêve des atteintes à la propriété. L'aristocratie — car ce peuple avait son aristocratie — profitait de la circonstance pour tenir ses « diètes » et donner un bal d'où le commun peuple était exclu<sup>2</sup>.

Après la Révolution, la guerre, le froid, la disette accrurent la mendicité. En 1812, Lucerne dénombrait cinq cent quatre-vingt-trois individus errant dans la Suisse centrale ; l'année suivante, Soleure comptait sur son territoire sept cent trente-quatre heimatloses de toutes classes, dont cinq cent vingt-six nés dans le pays et deux cent huit étrangers. En 1824, de nombreux méfaits amenaient l'arrestation d'une bande de trente-trois vagabonds heimatloses des deux sexes et dix-neuf enfants, qui, depuis dix ans, terrorisaient les populations des cantons de Berne, Lucerne, Zoug, Zurich et Glaris.

<sup>1</sup> Eug. Mottaz. *La « Chasse aux gueux » à l'époque bernoise.* — *Revue historique vaudoise*, 1902, p. 20.

<sup>2</sup> Otto Henne-Am Ryn. *Geschichte des Schweizervolkes und seiner Kultur*, III, p. 179.

Commencée à Richterswyl (Zurich) par une commission intercantonale d'enquête, l'instruction d'une série de procès de rôdeurs (Gaunerprozesse) se transporta à Lucerne et amena la découverte ou la dénonciation de dix-sept meurtres, sept infanticides et avortements, dix incendies, mille trente-six vols qualifiés, quatre cent vingt-sept de moindre importance<sup>1</sup>, représentant la valeur de quarante-deux mille francs anciens. On faillit consommer une fatale erreur judiciaire : le 12 septembre 1816, par une nuit sombre et pluvieuse, l'avoyer Keller, de Lucerne, avait disparu mystérieusement du chemin qu'il suivait le long de la Reuss pour se rendre à sa maison de campagne ; la découverte de son corps dans la rivière avait éveillé des doutes : on soupçonna ses ennemis de l'y avoir fait précipiter. Au cours du procès des vagabonds, en 1826, Clara Wendel, l'une des inculpées, répondit à une question du juge que l'avoyer Keller avait été jeté à la Reuss à l'instigation du Grand-bailli Pfyffer et du Conseiller Corraioni ; confirmée plus ou moins ouvertement par quatre des autres accusés, qui prétendirent avoir pris une part directe à l'attentat, cette dénonciation provoqua la mise en accusation de ces deux citoyens, qui jouissaient jusqu'alors de la considération générale. Mais, pris en flagrant délit de mensonge, Clara Wendel et ses acolytes, finirent par rétracter leurs dires ; et le procès que, par surcroît de garanties, on avait dû transporter à Zurich, aboutit à la condamnation de la bande aux fers et au bannissement<sup>2</sup>. Lucerne fit répartir entre plusieurs cantons, pour leur éducation, les nombreux enfants que ces malfaiteurs traînaient après eux.

<sup>1</sup> Dändliker. *Geschichte der Schweiz*, p. 767.

<sup>2</sup> Lire à ce sujet le très intéressant ouvrage de H. Escher. *Geschichtliche Darstellung und Prüfung der über die denunzierte Ermordung Hern Schultheiss Keller sel. vom Luzern verführten Kriminal Prozedur*. Aarau 1826. — On découvrit, au cours de ce procès, que certains personnages s'étaient livrés à une enquête extrajudiciaire qui, faite de suggestions, de menaces, voire même de tortures, avait permis à ces vagabonds détenus de composer une monstrueuse fable.

La situation centrale de la Suisse n'était pas étrangère à ce désordre. Depuis le Hauenstein aux confins du Piémont, des Grisons et du Lichtenstein, le pays était en proie aux bandes de rôdeurs qui ne descendaient des croupes des monts et ne sortaient des forêts que pour tenir les foires et les marchés<sup>1</sup>. Sous les dehors d'artisans, de ciseleurs, chaudronniers, marchands de vaisselle, d'allumettes, d'aspersoirs, vanniers, oiseleurs, saltimbanques, joueurs de marionnettes, comédiens, ces individus, vagabonds de père en fils, n'étaient la plupart du temps que des détenus évadés, des déserteurs, des soldats congédiés<sup>2</sup> ou dégradés, auxquels se mêlaient une foule d'étrangers expulsés, puis rentrés en Suisse ; presque tous apparentés, grâce à de fréquents changements dans le concubinage, ils formaient une bonne part de ceux qui allaient demander au Saint-Père la consécration de leurs unions illicites.

Ces vagabonds, qui cherchaient et trouvaient dans la perte de leur droit de patrie l'impunité de leur existence dévergondée, savaient habilement dissimuler leur origine, leur lieu de naissance, leurs rapports de parenté, soit en empruntant de faux noms, soit en les échangeant entre eux ; la plupart ne portaient que des sobriquets<sup>3</sup>. Et toute enquête où ils paraissaient s'embarrassait dans un enchevêtrement inextricable de ruses et de mensonges ; ils ne connaissaient qu'une règle : l'engagement de ne jamais se trahir (zgamseln, balwoderen). La découverte de l'identité d'une certaine Marianne

<sup>1</sup> Vers 1833, on comptait une soixantaine de familles de vagabonds (plus de 300 individus) officiellement connus par les rapports des autorités de police cantonales.

<sup>2</sup> Twerenbold, l'un des membres de la fameuse bande Wendel, avait servi, comme tambour, au régiment Auf der Mauer, au service des Pays-Bas.

<sup>3</sup> Citons les surnoms masculins : Krättilidurs, Krebscheerenmarx, Schabzigerkopf, Specksepp, Trompeteresel ; et féminins : Bopperibock, die t'schäggete, Garotsche.

Huser, une Schwytzoise qui avait déserté le domicile conjugal, nécessita six mois d'enquête et trente-neuf interrogatoires. Le vagabond nonagénaire Cajetan Ostertag et sa concubine, Marie Keller, traînaient à leur suite neuf enfants et une trentaine de petits-enfants.

Mais jetons plutôt les yeux sur l'émouvant tableau que notre historien national Jean de Müller <sup>1</sup> fait, dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, de l'existence misérable de ces parias :.....

« La Suisse, avec ses droits cantonaux exclusifs, avec l'égoïsme  
« si universel d'un patriotisme de localité, renferme donc  
« une classe d'êtres humains, la plupart enfants du sol et  
« pourtant repoussés par le sol ; bon nombre, sans contredit,  
« devenus, par les séductions d'une vie errante, incapables  
« d'une occupation fixe et de mœurs régulières, mais d'au-  
« tres aussi jetés, même avec le goût du travail et d'une vie  
« morale, hors de toute carrière laborieuse et honnête. Les  
« cantons ne les tolèrent guère longtemps, de peur que par  
« l'usage ils ne tombent à leur charge ; des domestiques fidè-  
« les de l'un et de l'autre sexe, des ouvriers sédentaires ont  
« été arrachés à leur service, à leur industrie pour être recon-  
« duits au-delà de la frontière cantonale. Vous voyez quelque-  
« fois au bord de la grande route ou d'un chemin écarté, un  
« homme, une femme tresser des paniers ou des nattes, cons-  
« truire des cages ou des trébuchets, tandis que leurs enfants  
« demandent l'aumône au voyageur ou fuient à l'aspect du  
« gendarme : ce sont des heimathlose. Parfois se glisse sur la  
« lisière d'un bois un vieillard, une jeune fille, observant de  
« loin si le passant est un indifférent ou un ennemi : ce sont  
« des heimathlose. Sur le soir, une jeune femme, belle  
« encore, mais déjà flétrie, les pieds nus et meurtris, porte  
« un enfant dans ses bras, un autre sur son dos dans un ber-  
« ceau en osier, un troisième s'attache à sa robe, les aînés la

<sup>1</sup> *Histoire de la Confédération suisse*, traduite par Ch<sup>r</sup> Monnard et L<sup>r</sup> Vulliemin, tome 18, p. 410 ss.

« précèdent et la suivent, recueillant quelques miettes tom-  
« bées des mains de la pitié ; le père est allé découvrir un gîte  
« pour la nuit, dans une masure, dans une étable ou dans la  
« forêt : c'est une famille de heimathlose. Ils forment des  
« troupes plus considérables dans les contrées où les frontiè-  
« res de plusieurs cantons se rapprochent, particulièrement  
« aux confins de Schwytz et des Etats qui l'entourent. Là,  
« des bandes entières sont expulsées d'un canton par la gen-  
« darmerie, arrêtées par la police d'un canton voisin et con-  
« duites dans un troisième. On leur fait même expier par des  
« coups cette vie errante qu'on leur inflige et qui tourne  
« dans un cercle fatal. Nous avons vu de ces hordes, fatiguées  
« d'errer et de traîner leurs enfants et leurs malades, s'as-  
« seoir sur un pont ou sur une place publique pendant le  
« répit que leur accordaient leurs conducteurs, espérant  
« trouver à la fin du jour une terre moins dure pour leur  
« couche. La pitié individuelle mitige la rigueur des autori-  
« tés. Les habitants de la campagne laissent parfois une  
« grange, une écurie à la disposition de ces oiseaux de pas-  
« sage, chassés par le vent du malheur, comme leur toit  
« accorde une place hospitalière au nid de la cigogne et de  
« l'hirondelle. Ils attachent aux uns et aux autres l'espérance  
« d'une bénédiction : la miséricorde n'est-elle pas le lien  
« entre le ciel et la vie humaine ? »...

---

### CHAPITRE III

#### *Mesures générales prises contre l'extension du heimatlosat et pour l'amélioration du sort des heimatlozes.*

Aux vagabonds indigènes, Berne avait infligé la prison, les sonneaux<sup>1</sup>, le bannissement ; aux vagabonds étrangers étaient réservés des châtiments plus sévères : le fouet, la bâtonnade, les fers, le carcan, les galères, l'ablation d'une oreille, la marque et, en cas de résistance armée ou de seconde récidive, la mort par pendaison. Mais on avait toujours mis moins de zèle à appliquer rigoureusement ces mesures qu'à les simplifier par l'expulsion pure et simple du délinquant.

A l'époque où l'on ne s'était guère entendu que pour administrer les bailliages communs, succéda la période des concordats ; c'était un progrès, assez faible toutefois : en principe le concordat ne liait que les Etats qui y adhéraient et laissait liberté pleine et entière aux Etats non concordataires qui, à force de « réserver leurs convenances », allaient enrayer les maigres succès obtenus. Dès 1807, la Diète commençait à s'occuper des doléances des députations<sup>2</sup> ; l'année suivante, Berne apportait quelques adoucissements à sa loi sur les pauvres. Tandis que Fribourg promulguait, le 14 mai 1812, une « Loi sur les droits de bourgeoisie et de ressort », qui conférait le droit de cité fribourgeois aux individus sans indigénat

<sup>1</sup> Les travaux forcés.

<sup>2</sup> Protocole des 9 et 10 juin 1807, *Abschiede 1803-1813. Repertorium* (neue Aufl.), p. 222.

qui se trouvaient sur le territoire du canton, le manque absolu d'instructions des députations, leur crainte de voir prendre des mesures touchant à l'arche sainte de la souveraineté cantonale, provoquaient en Diète des tergiversations qui devaient heureusement céder, le 16 juin 1812, devant une décision, prise par vingt et une voix, restituant leur droit d'origine à ceux qui en avaient été déchus et attribuant les individus qui avaient perdu notion de leur droit de patrie au canton où ils avaient fait le plus long séjour <sup>1</sup>.

De nombreuses commissions s'ingénierent à améliorer ces décisions. Un concordat du 3 août 1819 <sup>2</sup> vint donner plus de corps à la décision de 1812 en obligeant les cantons à tolérer sur leur territoire, jusqu'après examen des revendications des intéressés, les heimatlosen qui y séjournaient et qui pourraient prouver avoir été originairement, eux ou leurs ascendants, en possession d'un « droit de naturalité » ou de bourgeoisie dans le canton ; toute contestation non liquidée dans l'année devait être soumise au droit confédéral (art. V du Pacte fédéral) et tranchée par voie d'arbitrage. Les individus ne pouvant fournir cette preuve devaient être adjugés au canton où ils avaient fait le plus long séjour depuis l'année 1803. Quelques cantons, Schwytz, Grisons, firent des réserves ; mais tous acceptèrent en principe le recours au droit confédéral.

En 1817, pour la première fois, on voit apparaître une idée nouvelle, celle de la *colonisation*. Le citoyen fribourgeois Sébastien-Nicolas Gachet <sup>3</sup>, fils d'un garde dans la compagnie des Cent-Suisses à Paris, conçut le projet de fonder, avec l'autorisation du gouvernement portugais, une colonie suisse agricole et commerciale au Brésil. Messieurs de Fribourg, qui cherchaient précisément un « débouché » pour leurs he-

<sup>1</sup> *Abschiede 1803-1813. Repertorium*, p. 226.

<sup>2</sup> R. O., II, p. 49.

<sup>3</sup> *Revue historique vaudoise*, 1897, p. 55.



matloses, acceptaient avec empressement les offres de Gachet et accordaient une gratification de quatre mille francs au courageux novateur. En 1819, quelques cents colons, la plupart de la Gruyère, s'embarquaient à Estavayer-le-Lac, descendaient par le Rhin à Rotterdam, où ils prirent la mer... La colonie de la « Nouvelle-Fribourg » ne prospéra pas<sup>1</sup>; les colons se dispersèrent et fort peu revinrent au pays.

Soleure, par une loi de 1818, répartissait ses heimatloses entre les communes du canton. En 1820, Berne poursuivait la naturalisation de ses heimatloses du Jura, commencée en 1816; en 1824, Argovie octroyait le droit de cité à ses Israélites. Une commission fédérale convoquée à Lucerne<sup>2</sup>, en avril 1826, pour délibérer sur les mesures propres à combattre le heimatlosat, discuta la question de l'établissement de colonies en Suisse. Le pays avait des terrains en friche, gagnés sur les fleuves, les marais : il semblait qu'il n'y eût qu'à attacher ces heimatloses à un lopin de terre pour faire naître chez eux le goût du travail, de l'activité, de l'ordre, et développer la production nationale. Mais on manquait de maisons, de fermes, de métairies, dont l'établissement eût nécessité des frais considérables. Et il y avait à craindre que, livrés à eux-mêmes, ces gens sans éducation morale ni religieuse ne reprissent leur existencenomade. Et puis, quelle contrée, quelle commune eût voulu les accueillir ? On laissa la réalisation de ce projet à la persévérance de sociétés de bienfaisance privées. Et la Diète, se désintéressant de la question de l'établissement de colonies à l'étranger, adoptait, le 17 juillet 1828, un concordat additionnel<sup>3</sup> à celui de 1819 : le Directoire fédéral (Vorort)

<sup>1</sup> Le Vice-Consulat de Canta-Gallo, chef-lieu de la République de la Nouvelle-Fribourg, fut supprimé en 1869.

<sup>2</sup> Jos.-Anton Balthasar. *Helvetia. Denkwürdigkeiten für die XXII Freistaaten der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 1826, p. 443.

<sup>3</sup> R. O., II, p. 203.

était investi du droit de haute surveillance sur l'exécution de ce concordat, qui devait assurer aux heimatloses la sauvegarde de leurs droits.

Les projets de Constitution fédérale de 1832 et 1833 (art. 37) prévoyaient des mesures législatives sur le heimatlosat. Lucerne (1834), St-Gall (1835), Fribourg (1837), Grisons (1839) promulguaient successivement des lois cantonales sur la répartition des heimatloses, et Zoug terminait en 1841 la répartition entreprise en 1817 et 1832; Thurgovie y procédait en 1843 et 1844. Lucerne proposait à la Diète, en 1842, avec l'appui des Petits cantons, la colonisation en Algérie, tandis qu'à Neuchâtel préconisait la simple *répartition* des heimatloses entre les cantons. Entre temps, le Directoire demandait aux cantons des rapports sur l'état de leurs heimatloses. Et, le 25 juin 1843, la Diète passait à l'ordre du jour sur deux pétitions qui lui étaient adressées, proposant la colonisation en Algérie et l'établissement de colonies de heimatloses dans les marais entre les lacs de Neuchâtel, Bienne et Morat <sup>1</sup>.

Tandis qu'Argovie édictait, le 17 septembre 1846, des prescriptions spéciales sur le baptême, le mariage et le décès des heimatloses, et, le 1<sup>er</sup> septembre 1847, une loi sur leur naturalisation, un nouveau concordat <sup>2</sup>, entré en vigueur le 30 juillet 1847, instituait une commission d'enquête de trois membres sur l'état général des heimatloses en Suisse, exigeait des cantons une police plus sévère, le renvoi des vagabonds étrangers à leur patrie, la naturalisation volontaire ou l'attribution des heimatloses aux communes, et l'adoption de mesures préventives contre le heimatlosat. Sans abandonner l'idée de la colonisation, ce concordat en laissait la réalisation à l'établissement volontaire des intéressés. Jusqu'au 21 juillet 1848, tous les cantons adhéraient à ce concordat.

<sup>1</sup> *Abschiede, 1814-1848. Repertorium I*, p. 899.

<sup>2</sup> R. O., III, p. 473.

On s'acheminait vers l'unification. Il était réservé à la Constitution fédérale du 12 septembre 1848 de réaliser enfin le principe de l'égalité des citoyens suisses dans les rapports d'indigénat (art. 42), de l'imprescriptibilité des droits de cité et de bourgeoisie (art. 43) et de placer résolument dans la compétence de la Confédération la connaissance et la liquidation des cas de heimatlosat (art. 56). Avec la *loi fédérale sur le heimatlosat*, du 3 décembre 1850, la question entraît dans une phase nouvelle. Depuis 1798, les cantons ne s'étaient guère préoccupés des personnes à demi-droits ; la loi devait les rappeler à leurs devoirs.

L'interdiction du renvoi des heimatloses d'un canton à l'autre, l'invitation aux cantons à dresser un état général de ceux de leurs ressortissants qui n'étaient pas pleins citoyens, et la nomination d'un procureur général spécialement chargé des enquêtes, furent les premières mesures prises par l'autorité fédérale ; des « certificats de tolérance provisoire », délivrés par le Conseil fédéral, confinèrent les heimatloses dans les limites de chaque canton <sup>1</sup>. Puis commença une série de recommandations pressantes, qui eurent peine à venir à bout de la négligence, du mauvais vouloir de maint gouvernement cantonal. On sut mettre habilement à profit les vastes connaissances qu'avaient des rapports des heimatloses les frères Jacques et Michel Humboletzki, anciens vagabonds assagis, les Scherr, les Kleinmann (dit « Miesbuggel »), qui furent d'un grand secours pour les enquêtes faites sur les nombreuses familles concentrées, pour les besoins de l'instruction, dans les prisons de Berne <sup>2</sup>. On vêtit ces gens en loques, on nourrit ces

<sup>1</sup> Du 8 mai au 31 décembre 1852, le procureur général recevait 397 officines relatifs à des affaires de heimatloses, de la part d'autorités tant fédérales que cantonales. — En mai 1853, 155 dossiers étaient à l'étude.

<sup>2</sup> La photographie fut un utile auxiliaire dans ces enquêtes ; reproduits par la lithographie (73 en 1852), les portraits des vagabonds étaient envoyés aux autorités de police cantonales, à raison de quatre exemplaires par individu.

affamés, et ce traitement humain eut le plus heureux résultat : plusieurs familles vinrent dès lors se présenter volontairement aux interrogatoires.

Mais, de tous les cantons, Berne et Argovie étaient à peu près seuls à observer strictement les prescriptions des nombreuses circulaires fédérales. Valais ne faisait rien et, durant six années, n'envoyait aucun rapport au Conseil fédéral. Vaud répétait avec d'autres cantons des variations sur le thème que « la naturalisation des heimatlozes ne paraissait pas urgente, et qu'au reste ceux-ci disparaissaient d'eux-mêmes ». D'autres cantons allaient au plus pressé : en 1856, Lucerne, Argovie, Zoug et Schaffouse s'entendaient pour expédier en Amérique deux heimatlozes qui leur étaient adjugés en commun. Tôt après, Berne et Argovie faisaient prendre le même chemin à une famille Wendelmeier, comptant dix-huit personnes. Tandis que l'autorité fédérale s'employait activement à faire reconnaître par les Etats intéressés le droit d'origine de nombreux vagabonds étrangers <sup>1</sup>, six ans après la promulgation de la loi fédérale, Berne, Soleure, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève, n'avaient pris aucune mesure pour l'exécuter.

L'incorporation des personnes à demi-droits n'avancait partout que fort lentement ; les bourgeoisies, inquiètes, temporisaient : celle de Sion, en particulier, avait en perspective l'admission d'environ huit cents individus ! En 1857, 1860, 1867, 1868, des arrêtés fédéraux appuyaient énergiquement les nombreuses « recharges » que le Conseil fédéral adressait aux cantons retardataires, notamment à ceux du Tessin, Vaud et Valais. Après avoir procédé à l'incorporation des membres des diverses Corporations françaises encore existantes <sup>2</sup>, le Conseil d'Etat vaudois renonçait à liquider

<sup>1</sup> De 1852 à 1854, 98 individus étrangers étaient renvoyés à leurs autorités d'origine. A fin 1863, 376 vagabonds avaient été renvoyés, soit aux cantons, soit à différents Etats étrangers.

<sup>2</sup> Voir plus loin, tableau annexe.

par la voie du sort la question de l'incorporation des membres de la Corporation vaudoise ; les pourparlers successivement engagés avec les communes de Lausanne, Lutry et Bex <sup>1</sup> n'aboutirent pas ; à la suite de laborieuses négociations, la commune de St<sup>e</sup>-Croix admettait enfin, en 1871, à sa bourgeoisie tous les membres de la Corporation vaudoise <sup>2</sup>. Après une tentative malheureuse de partage des biens de bourgeoisie, Valais se décidait, en 1872, à incorporer quatre mille neuf cent vingt personnes, dont trois mille trois cent quatre-vingt-six habitants perpétuels et mille trois cent quatre-vingt-onze enfants illégitimes, opération définitivement terminée en 1878. Par arrêté du 15 mai 1877, Argovie érigeait les deux corporations israélites d'Endingen et de Lengnau en communes purement bourgeoises et sans caractère politique.

La Constitution fédérale du 28 mai 1874, en donnant à la Confédération le droit de légiférer sur le mariage (art. 54 ; loi fédérale du 24 décembre 1874 sur l'état-civil et le mariage), a tari une source de difficultés qui avaient jusqu'alors trop souvent dégénéré en heimatlosat. La loi fédérale sur la naturalisation des étrangers et la renonciation à la nationalité suisse, du 3 juillet 1876 (art. 6, lettre c), abrogée par celle du 25 juin 1903 (art. 7, lettre c), exige que pour pouvoir renoncer à sa nationalité, le citoyen suisse ait une nationalité étrangère acquise ou assurée pour lui, pour sa femme et pour ses enfants. Telle est la mesure, toute de sagesse et de prudence, qu'ont imposée à la Suisse les cruelles expériences qu'elle a faites du fléau des sans-patrie.

<sup>1</sup> On émit l'idée de détacher de la commune de Bex le domaine des Devens, appartenant à l'Etat ; on se proposait d'y créer un établissement modèle en vue d'amener une diminution du paupérisme dans le canton ; cet établissement devait être rural et professionnel et comprendre une infirmerie, un asile pour vieillards et infirmes. On finit toutefois par abandonner ce projet de faire sur les incorporés une expérience économique et sociale.

<sup>2</sup> Convention du 19 novembre 1870. *Recueil des Lois, Décrets, Arrêtés, etc., du gouvernement du canton de Vaud*. (Réimpression officielle, 1903). Tome IV, p. 590. — Voir plus loin, tableau annexe.

# Etat des Heimatlosen en Suisse

## à différentes époques.

	Incorporés, répartis ou to- lés dans les cantons ou les communes avant 1850 <sup>1</sup>	RECENSEMENT FÉDÉRAL DE <sup>2</sup>		
		1850	1860	1870
Zurich . . . . .	23	22	6	23
Berne . . . . .	3,808	191	786	30
Lucerne . . . . .	775	10	1	1
Uri . . . . .	303	173	26	—
Schwytz . . . . .	563	139	2	1
Unterwald-le-Haut . . . . .	147	121	25	10
Unterwald-le-Bas . . . . .	90	90	—	5
Glaris . . . . .	31	18	—	2
Zoug . . . . .	158	153	3	—
Fribourg . . . . .	930	58	56	3
Soleure . . . . .	1,066	45	6	1
Bâle-Ville . . . . .	207	162	24	4
Bâle-Campagne . . . . .	48	38	—	1
Schaffouse . . . . .	33	21	10	—
Appenzell-Extérieur . . . . .	72	2	—	—
Appenzell-Intérieur . . . . .	275	246	—	—
Saint-Gall . . . . .	593	33	17	1
Grisons . . . . .	5,717	1	99	194
Argovie . . . . .	1,121	43	23	3
Thurgovie . . . . .	174	38	9	1
Tessin . . . . .	22	13	68	196
Vaud . . . . .	70	39	18	6
Valais . . . . .	5,584	128	105	103
Neuchâtel . . . . .	3,280	307	490	6
Genève . . . . .	450	107	50	23
Total . . . . .	25,540	2,198	1,824	614
Population totale de la Suisse . . . . .		2,390,116	2,510,494	2,669,095

<sup>1</sup> Nous extrayons les chiffres mentionnés sous cette première rubrique des rapports du Conseil fédéral. Toutefois, vu les lacunes et le manque de précision de certains rapports des autorités cantonales au Conseil fédéral, il y a lieu de ne considérer ces chiffres que comme approximatifs.

<sup>2</sup> Dans ces chiffres, ne sont pas compris les membres des Corporations françaises et vaudoise, les « sujets d'Etat » de Neuchâtel et les Landsassen bernois et argoviens.



# Incorporation des membres des Corporations françaises et vaudoise

dans le Canton de Vaud.

	COMMUNE d'incorporation	DATE		NOMBRE			FORTUNE de la corporation	SUB- VENTION de l'Etat	SOMME VERSÉE		APPORT par tête
		du décret d'incorporation	de la fusion	des membres de la corporation	des membres déjà bourgeois d'une commune	des personnes à incorporer			à la Caisse communale	à la Bourse des pauvres	
Corporation française de Lausanne	Lausanne	24 Décembre 1859	1 <sup>er</sup> Janvier 1860	616	—	616	250,058	—	100,000	150,000	405,95 <sup>1</sup>
Corporation française de Nyon <sup>2</sup>	Nyon	28 Mai 1860	1 <sup>er</sup> Juin 1860	104	de Nyon : 27	77	115,000	—	45,000	70,000	1493,50
Confrérie des Hab. perp. de Bex	Bex	18 Janvier 1861	1 <sup>er</sup> Janvier 1861	61	de Bex : 19 } d'Ollon : 14 } 33 <sup>3</sup>	28	7,400	6,000	6,000	3,400	335,70
Corporation vaudoise <sup>4</sup>	Sainte-Croix	24 Janvier 1871	1 <sup>er</sup> Février 1871	1338	—	1338	240,000	160,000	—	550,000	411,05

<sup>1</sup> L'apport correspondant des bourgeois de Lausanne était, à la même époque, de fr. 407,40 par tête.

<sup>2</sup> Archives du Grand Conseil. Dossier n° 1501.

<sup>3</sup> Ces 33 personnes, qui avaient déjà acheté un droit de bourgeoisie de leurs propres deniers, s'étant opposées à ce que le capital commun de la Corporation fût employé à acquérir un droit de bourgeoisie pour les 28 autres membres, à moins qu'elles ne fussent elles-mêmes préalablement désintéressées, leur part, soit fr. 4000, leur fut remboursée; on versa les fr. 3400 restants, part des 28 autres, à la Bourse des pauvres de la Commune de Bex. — Archives du Grand Conseil. Dossier n° 1549.

<sup>4</sup> La fortune de la Corporation est entrée dans la Caisse l'Etat, qui a versé à la Commune de Ste-Croix fr. 400,000 et a astreint les Incorporés aisés au paiement d'une finance d'incorporation. En outre, une somme de fr. 150,000 a été prélevée sur toutes les Communes du canton, à l'exception de celle de Ste-Croix. Cette commune a donc reçu au total fr. 550,000.





## DEUXIÈME PARTIE

---

### LA LOI FÉDÉRALE SUR LE HEIMATLOSAT<sup>(1)</sup>

#### LOIS CANTONALES

---

#### CHAPITRE PREMIER

##### *Le heimatlosat.*

---

**Généralités.** — Le lien d'indigénat est du domaine du droit public intérieur ; il appartient donc en toute souveraineté à l'Etat de régler les conditions dans lesquelles il se noue et se rompt.

Mais l'Etat n'est qu'un membre de la société des Etats ; il est la personne juridique par l'intermédiaire de laquelle les individus qu'il groupe participent, quant à la jouissance des droits et à la sujétion aux devoirs, aux avantages comme aux charges de la communauté humaine ; à ce titre, il a des obligations aussi bien envers les autres Etats qu'envers ses pro-

<sup>1</sup> Voir plus loin : *Annexes*, pages 123 ss. — Voir en outre : Message (Rapport explicatif) du C. F. à l'A. F., du 30 septembre 1850 (F. f., 1850, III, 133).

pres ressortissants : la *comitas gentium*, la solidarité internationale ne souffrent pas que l'Etat brise de son propre chef le lien d'indigénat qui unit à lui-même tous et chacun de ses ressortissants, ni permette à l'individu de le rompre sans le renouer avec une autre collectivité ; l'Etat ne peut créer le heimatlosat. Et si, par l'effet de ses lois ou les actes de ses autorités, l'Etat fait des sans-patrie, il est tenu, de par ses obligations internationales, de les reconnaître comme siens aussi longtemps qu'ils ne sont pas devenus ressortissants d'un autre Etat ; telle est la règle que la plupart des Etats — même si les lois de ces Etats permettent aux intéressés de recouvrer déjà volontairement leur nationalité — ont expressément stipulée dans les traités internationaux d'établissement — règle que justifie, que nécessite même l'exclusivisme qui divise les Etats sur la question de l'indigénat.

#### A. Causes actuelles et générales du heimatlosat.

La législation fédérale a posé le principe général de l'imprescriptibilité des droits de cité et de bourgeoisie ; le heimatlosat ne peut donc résulter de dispositions législatives propres au droit suisse actuel ; tout au plus pourrait-il naître, pour le citoyen suisse, d'un état de fait exceptionnel : longue absence, négligence de l'intéressé dans la sauvegarde de ses droits de nationalité, désordre dans les registres de bourgeoisie. Mais la source la plus féconde du heimatlosat actuel <sup>1</sup> est bien plutôt la diversité des principes qui régissent les lois étrangères sur la nationalité, lois qui pour la plupart admettent la rupture du lien d'indigénat sans exiger qu'à cette dénationalisation corresponde l'entrée dans un lien d'indigénat nouveau <sup>2</sup>.

<sup>1</sup> En 1900, dix-neuf cas de heimatlosat étaient liquidés ; treize restaient pendants.

<sup>2</sup> Voir : Cogordan. *La nationalité*, p. 285, ss. — Weiss. *Droit international privé*, I, p. 422, ss., 705, ss.

1. La *naissance*, sur sol étranger, à la première ou à une subséquente génération<sup>1</sup>; le changement de nationalité des parents entre le moment de la conception et celui de la naissance, quand la nouvelle loi s'attache à la conception et l'ancienne à la naissance<sup>2</sup>; le défaut d'indigénat des parents au moment de la naissance; l'omission du signalement d'une naissance à l'Etat d'origine des parents, l'exposition d'enfant, laissent ou peuvent laisser dans certains cas l'enfant sans nationalité.

En matière de filiation naturelle, certaines lois font exception au principe de droit commun, qu'à défaut de reconnaissance par le père ou le mari, l'enfant naturel suit la condition de la mère : aux yeux de la législation anglaise, l'enfant naturel n'est à personne, pas même à sa mère; il est *filius nullius*; né hors du territoire du Royaume-Uni, il n'a pas l'indigénat de la mère (F. f. 1885, II, 456; 1900, II, 15. De Salis, II, n° 506). La loi autrichienne (österr. Civilgesetzbuch, § 160 ss.) n'admet pas que la reconnaissance d'un enfant naturel par le père sujet autrichien ait pour effet d'attribuer à l'enfant l'indigénat de celui-ci<sup>3</sup>. Le Code civil italien (art. 7) ne reconnaît pas comme sujet du royaume l'enfant naturel d'une Italienne quand le père est connu.

La naturalisation familiale ne concerne pas, en principe, l'enfant naturel non reconnu. En Suisse, notamment, l'autorisation accordée par le Conseil fédéral à un étranger pour se faire naturaliser suisse n'étend pas ses effets aux enfants illégitimes de la femme, ni à ceux nés d'un précédent mariage de celle-ci (F. f. 1902, II, 276; III, 457. De Salis, II, n° 467).

<sup>1</sup> L'Angleterre considère comme étrangers les individus nés à l'étranger à la troisième génération. (Berney. *La nationalité*, p. 30).

<sup>2</sup> Geouffre de Lapradelle. *De la nationalité d'origine*, p. 347.

La loi fédérale sur la naturalisation ignore l'enfant conçu. Voir : Estoppey. *La loi fédérale de 1876 sur la naturalisation*, p. 73.

<sup>3</sup> Voir en outre : Weiss. *Droit international privé*, I, p. 217.

2. D'après la plupart des lois, le *mariage* d'une nationale avec un étranger fait perdre à la femme son indigénat et lui fait acquérir celui du mari. Ici, la dénationalisation a lieu *ipso jure* ; ni le divorce, ni la mort du mari n'enlèvent à la femme cet indigénat. Mais l'union venant, pour une cause ou pour l'autre — défaut d'indigénat du mari, célébration exclusivement religieuse du mariage — à ne pas être reconnue comme valable par l'Etat d'origine du mari, la femme reste sans indigénat.

3. A part certaines exceptions basées sur des motifs politiques ou militaires, presque toutes les lois modernes admettent le principe de la liberté de dénationalisation ; fort peu de ces lois se soucient de ce qui en résultera.

a) Certaines lois exigent la renonciation *expresse* à l'indigénat. En Italie (Code civil, art. 111), cette renonciation se fait par simple déclaration devant l'officier d'état civil du lieu du domicile, accompagnée du transfert de la résidence en pays étranger. L'Allemagne délivre à son ressortissant qu'elle autorise à abandonner sa nationalité allemande, un « acte de manumission » (Entlassungsurkunde). La loi fédérale<sup>2</sup> exige aussi la répudiation formelle de la nationalité suisse, mais n'admet pas que l'abandon pur et simple de l'indigénat étranger nouvellement acquis ait pour conséquence de faire réacquérir de plein droit la nationalité suisse (T. F. 12 avril 1889, Burri, XV, 130, 1<sup>o</sup>).

b) Plusieurs lois se contentent d'une renonciation *tacite* à l'indigénat ; elles en font la conséquence de causes diverses :

1<sup>o</sup> Le *défaut d'option*, en cas de cession territoriale, des ressortissants du territoire cédé pour l'indigénat de l'Etat cédant équivalait, au regard de celui-ci, à l'abandon de cet indigénat.

<sup>1</sup> Il y a lieu de citer ici une exception à ce principe : en Grèce (Code civil, art. 17), la femme mariée conserve en droit commun sa nationalité étrangère.

<sup>2</sup> Loi du 25 juin 1903 (R. O. n. s. XIX, 632), art. 8.

Ce cas n'a fait l'objet que de rares difficultés entre la Suisse et l'Allemagne, au sujet d'Alsaciens-Lorrains qui, établis en Suisse, avaient négligé soit d'opter en temps voulu pour la France, soit de se prémunir contre les conséquences attachées par la loi allemande — loi à laquelle les soumettait le traité de Francfort — à l'absence prolongée (F. f. 1890, II, 184. De Salis, 1<sup>re</sup> édit., I, n° 333).

2<sup>o</sup> *L'absence du territoire de l'Etat d'origine* constitue, aux yeux de certaines législations — de celles notamment qui partent, en matière de nationalité, du principe du *jus soli* — une présomption d'abandon de l'indigénat :

Le *transfert de la résidence ou du domicile en pays étranger* n'entraîne, en Italie (Code civil. art. 11<sub>1</sub>), la dénationalisation de l'intéressé que pour autant que ce fait est accompagné de la renonciation formelle à la nationalité. Pour les Etats-Unis, le retour à demeure, dans le pays d'origine primitif, de l'étranger naturalisé américain équivaut de plein droit à la répudiation de la nationalité américaine. « Le devoir du pays adoptif, a déclaré dans une espèce le gouvernement des Etats-Unis, de protéger, comme citoyen, celui qui s'y est fait naturaliser lorsqu'il réside dans le pays où il est né, peut dans certaines circonstances prendre fin, ainsi, par exemple, quand, demeurant dans le pays où elle est née, la personne dont il s'agit n'a pas l'intention de retourner dans sa patrie adoptive..... ou qu'elle a montré d'une autre manière son intention de renoncer aux droits qu'elle a acquis (F. f. 1879, II, 521. De Salis II, n° 486<sub>2</sub>). Ainsi les Etats-Unis ont refusé de reconnaître la nationalité américaine au fils, âgé de vingt ans, d'une famille naturalisée américaine, puis revenue en Suisse, son ancienne patrie, et cela pour le motif que ce fils n'était jamais allé et n'avait jamais résidé aux Etats-Unis (F. f. 1888, II, 366. De Salis II, n° 486<sub>2</sub>); ils ont appliqué le même principe à l'égard d'une femme d'origine suisse qui, mariée à un Allemand, avait demandé et obtenu en Suisse le divorce pour ne pas suivre son mari en Amérique, où celui-ci s'était fait natu-

raliser (F. f. 1878, II, 689, 830 ; 1879, II, 522 ; 1880, II, 639. De Salis, II, n° 486<sub>1</sub>). Plus récemment encore, une femme d'origine lucernoise, devenue allemande par mariage, puis américaine par naturalisation de son mari aux Etats-Unis, se voyait refuser tout passeport par le gouvernement américain parce qu'elle avait déclaré « ne vouloir ni réintégrer le domicile conjugal, ni retourner aux Etats-Unis » (F. f. 1904, II, 604).

L'*absence prolongée* peut devenir, suivant plusieurs législations, une cause de perte de l'indigénat : un séjour non autorisé à l'étranger (Mexique, loi du 28 mai 1886, art. 2, III), d'une durée excédant *cinq ans* (Autriche, Code civil art. 32, 4°<sup>1</sup>) ou *dix ans* (Allemagne, loi du 1<sup>er</sup> juin 1870, art. 21 ; Autriche, Code civil, art. 32, 5° ; Hongrie, loi du 20-24 décembre 1879, art. 31), entraînent pour les ressortissants de ces Etats la perte de la nationalité. La loi allemande du 1<sup>er</sup> juin 1870 (F. f. 1870, III, 194 ss.) déclare déchu de sa nationalité (art. 21) tout Allemand qui quitte sans autorisation le territoire de l'Empire et séjourne à l'étranger pendant dix ans consécutifs. Ce délai de dix ans est interrompu par l'inscription de l'intéressé au registre matricule d'un consulat allemand à l'étranger. La dénationalisation du mari et père — telle est également la conséquence attachée à ce fait par la plupart des autres lois — entraîne celle de la femme et des enfants mineurs, qui sont sous la puissance paternelle, pour autant toutefois que ces personnes se trouvent auprès du mari et père. En outre, l'Allemagne, se prévalant du fait qu'à l'expiration des dix ans l'intéressé a perdu son indigénat allemand et ne peut par conséquent le reporter sur d'autres personnes, ne reconnaît pas comme valable le mariage contracté à l'étranger par son ancien ressortissant : la femme et les enfants — légitimes ou

<sup>1</sup> Art. 32, 4° : « Le séjour continué pendant cinq ans à l'étranger, en dehors de toute vue commerciale ou industrielle, à la condition d'y avoir transféré le siège de sa famille et tout ou partie de son patrimoine ».

naturels reconnus — de cet individu, n'ont, aux yeux de l'Allemagne, aucun droit à la nationalité allemande (F. f. 1894, II, 253).

L'*émigration* est généralement considérée comme une dénationalisation volontaire. L'Autriche (« Lettres patentes » du 24 mars 1832) envisage certains faits — notamment l'absence prolongée — comme emportant présomption de la volonté d'émigrer ; le « permis d'émigration » y libère l'individu des liens de nationalité. Quant à l'« émigration non autorisée », elle n'y entraîne dénationalisation que si elle est suivie d'un jugement prononçant la déchéance de la nationalité. De même, le Suédois qui émigre sans autorisation perd son indigénat. En Russie (Ukase du 6 mars 1864), l'émigration illicite a pour effet, non pas de provoquer la rupture immédiate et définitive du lien d'indigénat, mais bien de faire déchoir, après cinq ans, l'émigré du droit d'invoquer les avantages qui s'y rattachent <sup>1</sup>.

Le réquisit de l'émigration est déterminé spécialement par chaque législation ; mais, d'une manière générale, c'est avant tout une question de fait, étroitement liée à une manifestation de la volonté individuelle. « Chaque cas doit être apprécié suivant les circonstances, déclarait, en 1873, M. Fish, secrétaire d'Etat aux Etats-Unis d'Amérique, interprétant sur ce point la législation américaine. Un citoyen peut demeurer pour un temps indéterminé à l'étranger, ainsi pour des raisons de santé, d'éducation, de plaisir ou d'affaires ; il peut y établir un domicile commercial ou civil, et, aussi longtemps qu'il le fait de bonne foi et avec l'intention de revenir plus tard et qu'il ne commet aucun acte incompatible avec sa nationalité (porter les armes contre sa patrie, prêter serment de fidélité à un autre Etat), il n'y a pas lieu d'admettre qu'il ait voulu émigrer. Mais si quelqu'un se soustrait intentionnellement à la juridiction de sa patrie, à laquelle il est

<sup>1</sup> Cogordan. *La nationalité*, p. 290.



soumis....., ce fait prouve bien certainement la volonté de faire usage du droit d'expatriation » (F. f. 1878, II, 690), « droit naturel et inné de tous les hommes, qui peut seul leur permettre de jouir de leur droit à la vie, à la liberté et à la recherche du bonheur »<sup>1</sup>.

Enfin, l'établissement fait en pays étranger sans esprit de retour emporte, d'après la plupart des lois, abandon de toute attache à l'Etat d'origine (Norvège, loi du 21 avril 1888, art. 6, b); le même effet suit, au Danemark (loi du 15 janvier 1776), l'« établissement à perpétuelle demeure en pays étranger ». La loi belge (Code civil, art. 17, 3<sup>e</sup>), de même que mainte autre législation, spécifient qu'un établissement commercial fait en pays étranger n'implique pas perte de l'esprit de retour.

c) La grande majorité des lois connaissent le principe de la *dénationalisation d'office* ou à titre de peine comme sanction de l'interdiction d'entrée non autorisée au service militaire étranger — la loi française assimile à ce fait l'affiliation non autorisée à une corporation militaire étrangère et maintenue nonobstant l'ordre de la rompre — et de l'acceptation, sans autorisation du gouvernement, de fonctions publiques — politiques, administratives, judiciaires — d'un Etat étranger. La loi française (Code civil, art. 17 nouveau) prive de son indigénat tout Français qui, ayant accepté sans autorisation un emploi public d'un gouvernement étranger, refuse de se soumettre à l'injonction d'abandonner cet emploi; la loi allemande du 1<sup>er</sup> juin 1870 frappe de la déchéance de la nationalité tout sujet allemand qui, entré au service d'un Etat étranger, n'obtempère pas à la sommation de quitter ce service (art. 22), de même que tout Allemand qui refuse de rentrer au pays en cas de guerre ou de danger de guerre (art. 17 et 20). Le Portugal (Constitution, art. 8, 2<sup>e</sup>; Code civil, art. 22, 2<sup>e</sup>), le Mexique (Loi du 28 mai 1886, art. 2, VII), le Brésil (Cons-

<sup>1</sup> Bill de 1868 sur la protection des Américains à l'étranger.

titution du 25 mars 1824, Titre II, art. 7, 2<sup>o</sup>), attachent la même conséquence à l'acceptation non autorisée de titres, de pensions, de décorations conférées par un gouvernement étranger.

Signalons en passant la disposition législative par laquelle la France (Décret du 27 avril 1848) frappe de la déchéance de l'indigénat la *possession ou le commerce d'esclaves* — disposition que la loi du 26 juin 1889 n'a, pour des motifs d'opportunité, pas abrogée. — En Uruguay, la *banqueroute* est punie de la déchéance de la nationalité. En Bulgarie (Loi du 26 février 1883, art. 27), l'*exil perpétuel* ; au Brésil (Constitution 1824, Titre II, art. 7, 3<sup>o</sup>), le *bannissement* entraînent de plein droit la perte de l'indigénat.

## B. Détermination du heimatlosat en droit suisse.<sup>1</sup>

(Constitution fédérale, art. 68. Loi fédérale, art. 1, 2, 17, 23.)

En exécution du principe posé par la Constitution fédérale (art. 68), à teneur duquel « les mesures à prendre pour incorporer les gens sans patrie (Heimatlosen) et pour empêcher de nouveaux cas de ce genre sont réglées par la loi fédérale », le législateur fédéral a déterminé (Loi fédérale, art. 1<sup>er</sup>) la nature juridique du heimatlosat en droit suisse :

« Sont considérées comme heimatloses, toutes les personnes  
« résidant en Suisse qui n'appartiennent pas à un canton  
« comme citoyen ou à un Etat étranger comme ayant droit  
« d'origine. »

Examinons d'un peu plus près quels sont les éléments et la portée de cette définition.

<sup>1</sup> Voir : Roguin, *Conflits des lois suisses*, p. 1 ss. — Bueckhardt, *Kommentar des schweiz. Bundesverfassung*, p. 681 ss.

### 1. Eléments constitutifs.

α) Le heimatlosat consiste dans le défaut d'indigénat de l'individu. Il peut résulter de dispositions législatives — fédérales, cantonales, communales — anciennes propres au droit suisse : l'intéressé est Suisse ; il n'est heimatlose que pour autant qu'il n'a ni droit de cité, ni droit de bourgeoisie déterminés ; il est, à proprement parler, « heimatlose suisse ». Mais le heimatlosat peut aussi résulter — c'est le cas pour le heimatlosat actuel — du droit d'étranger, dont nous venons de signaler les principales dispositions sur la perte de l'indigénat ; la question devient alors internationale : il y a conflit entre les principes de la loi étrangère — celle de l'Etat dont l'intéressé ressortissait avant sa dénationalisation — et les principes du droit suisse réglant les rapports de nationalité. Comment cette contestation sera-t-elle tranchée, et dans quelle mesure la solution intervenue intéressera-t-elle la Suisse vis-à-vis de l'Etat étranger ? Plus spécialement, dans quel cas l'intéressé sera-t-il considéré comme heimatlose suisse ?

La question de savoir à qui, de la Suisse ou d'un Etat étranger, incombe, sous le rapport de l'indigénat, un individu qui a perdu sa nationalité étrangère, ne saurait être résolue à la lumière des principes de la loi de l'Etat dont l'intéressé était précédemment ressortissant, non plus qu'en se plaçant au point de vue propre de cet Etat : on a cependant parfois commis l'erreur de chercher la solution du conflit en recourant à l'un et à l'autre moyens, soit en trouvant dans la loi étrangère une règle applicable (T. F. 22 février 1884 : Confédération c. Lucerne et Argovie. X, 95, 1<sup>o</sup> ; voir aussi : 13 mars 1891, Schneider. XVII, 41, 1<sup>o</sup>), soit en discutant le point de savoir si, au regard de cette loi, l'intéressé avait conservé ou perdu — temporairement ou définitivement — son indigénat (T. F. 25 février 1881 : Confédération c. Bâle-Campagne et Bâle-Ville. VII, 94). Il est à remar-

quer que si, d'une part, il ne rentre pas dans les attributions des autorités suisses d'interpréter les lois étrangères, il est, d'autre part, incontestable qu'on se placerait sur un terrain peu sûr en s'en tenant purement et simplement, dans l'examen de la question du défaut d'indigénat de l'intéressé, à l'interprétation donnée par l'Etat étranger aux dispositions législatives réglant la perte de l'indigénat de cet Etat. Il ne peut naître de circonstances particulières à des lois étrangères une obligation quelconque pour la Suisse de se charger, sous le rapport de l'indigénat, de tous les individus que les autres Etats jugeraient bon de priver de leurs droits de nationalité : telle n'est certainement pas la portée de l'art. 68 de la Constitution fédérale. Et l'on ne saurait davantage admettre que la Suisse poussât la générosité jusqu'à reconnaître la qualité de heimatlose suisse — qualité que la loi changera d'office en celle de citoyen suisse — à toutes les personnes auxquelles il plairait de se prévaloir de leur dénationalisation pour revendiquer un prétendu droit à la nationalité suisse. « Ce serait pousser trop loin les devoirs de l'hospitalité, disait le Conseil d'Etat du canton du Tessin dans son recours à l'Assemblée fédérale concernant l'affaire Tognola (F. f. 1890, I, 14), s'il fallait admettre qu'il suffise à un étranger de poser le pied sur le sol helvétique pour avoir droit à la nationalité suisse, pourvu qu'il ait renoncé à celle de son pays d'origine. Si tel était le cas, ce ne serait plus la Suisse qui ferait usage de son droit souverain d'admettre un étranger à l'honneur du droit de cité suisse, mais ce serait l'étranger qui imposerait son caprice à la Suisse. Or, comme la Suisse héberge sur son territoire un nombre très considérable de ressortissants d'autres Etats, ceux-ci pourraient, d'un moment à l'autre, s'imposer comme citoyens suisses, en faisant, auprès des autorités de leur pays, la déclaration qu'ils renoncent à leur nationalité d'origine. Cela ne rend service ni à l'honneur ni à l'intérêt de la Suisse ; ...le peuple suisse veut bien, dans un cas déterminé, fraterniser avec l'étranger, en lui accor-

dant la naturalisation, mais il ne peut admettre que l'étranger vienne s'imposer contre sa propre volonté. »

Mais, d'autre part, la contestation sera-t-elle résolue exclusivement d'après les principes du droit intérieur ? Non ; cela équivaldrait à n'envisager le conflit qu'à un point de vue strictement unilatéral et, par suite, à risquer de le rendre insoluble. La contestation est internationale ; elle doit être tranchée à la lumière des règles internationales admises en matière de nationalité, quelque incertaines que puissent être ces règles. La question se pose donc comme suit : d'après le droit des gens, l'intéressé est-il, sous le rapport de l'indigénat, à la charge de la Suisse ou de l'Etat étranger ? Si la Suisse — c'est au Conseil fédéral qu'il appartient de le décider — croit devoir le considérer comme étant à sa charge, il est heimatlose suisse et se trouve, en cette qualité, au bénéfice de la loi fédérale ; si, par contre, la Suisse le considère comme étranger, il est et reste étranger — ou heimatlose étranger, peu importe — lui, sa femme, ses enfants et descendants, quelle que soit la solution donnée par la loi ou l'autorité étrangères (Comp. : T. F. 13 mars 1891, Schneider, XVII, 41, 1<sup>o</sup>). Dans ce cas, l'intéressé peut être renvoyé, soit par les cantons en vertu de leurs attributions en matière de police des étrangers, soit par la Confédération elle-même s'il y a lieu d'appliquer l'art. 70<sup>1</sup> de la Constitution fédérale, et pour autant que l'autorité fédérale ne juge pas de l'intérêt de la Suisse d'exiger des cantons la tolérance de l'intéressé sur leur territoire. C'est, semble-t-il, moins par pur sentiment d'équité à l'égard d'un canton que pour sauver la situation embarrassante dans laquelle se trouvait, vis-à-vis de ce canton, la Confédération, par suite de l'absence de toute convention, que le Conseil fédéral admettait, en 1888 (C. F. 22 décembre 1888, Tognola. F. f. 1890, I, 28) qu'une expulsion n'eût été possible que si les intéressés eussent eu des « droits reconnus à la nationa-

<sup>1</sup> « La Confédération a le droit de renvoyer de son territoire les étrangers qui compromettent la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. »

lité étrangère» et que le Tribunal fédéral, dans la même cause (T. F., 7 février 1891 : Confédération c. Tessin. XVII, 98, 1<sup>o</sup>), après avoir d'ailleurs admis, contrairement à l'opinion du Conseil fédéral, que l'autorité fédérale a le *droit*, mais non le *devoir*, d'appliquer la loi de 1850 à tout heimatlose demeurant en Suisse, interprétait cette loi en ce sens que « les autorités fédérales ont, dans le cas où un autre Etat serait tenu et disposé à recevoir un heimatlose en cas d'expulsion — la convention de 1890 avec l'Italie avait été passée dans l'intervalle —, le choix entre l'expulsion et l'attribution à un canton suisse. C'est une faculté de l'autorité fédérale de renoncer à l'expulsion et de prononcer l'incorporation ; le canton n'est pas fondé en droit fédéral à exiger l'expulsion. Il est vrai que d'une manière générale les cantons ont le droit d'expulser les étrangers qui ne possèdent pas de papiers de légitimation ; mais ce droit, qui peut être restreint par les traités internationaux, l'est aussi par les compétences légales et constitutionnelles qui appartiennent aux autorités fédérales en matière de heimatlosat ». — Dans le cas particulier, le bon droit paraît bien plutôt avoir été du côté du canton du Tessin, dont le gouvernement écrivait à ce sujet au Conseil fédéral : ...« Lorsque l'étranger se met, par sa volonté même et pour un but malhonnête, dans le cas de devenir heimatlose — l'intéressé avait renoncé clandestinement à sa nationalité étrangère — l'Etat qui lui donne son hospitalité a le droit de l'expulser tout comme s'il s'agissait d'un étranger qui, immigré dans un canton, voudrait s'y établir sans être muni des preuves nécessaires de sa nationalité — sans aucun égard à la considération que cet étranger aurait perdu le droit de se faire recevoir par son Etat d'origine ». (F. f. 1890. I, 13). Le Conseil fédéral avait d'ailleurs déjà fait remarquer aux intéressés qu'on ne pouvait admettre que le droit de cité suisse dût être accordé en prime à un subterfuge.

En cas de reconnaissance formelle de l'intéressé par l'Etat étranger, la situation du canton vis-à-vis de l'autorité fédérale

se résume dans une réponse donnée en 1856 par le Conseil fédéral au gouvernement de Glaris : ...« Dès qu'un Etat étranger reconnaît encore comme ses ressortissants des personnes qui habitent la Suisse, l'autorité fédérale n'a plus le droit d'obliger un canton à les incorporer... Le simple fait de la reconnaissance décide » (C. F. 5 mai 1856, Schropp ; Ullmer II, n° 1043).

b) La *résidence* en Suisse est-elle un réquisit du heimatlosat ? Non. S'il est incontestable, d'une part, que la loi s'applique essentiellement aux personnes qui se trouvent en Suisse, il est d'autre part bien évident que le fait de l'absence des intéressés du territoire suisse ne saurait à lui seul justifier le refus de l'autorité fédérale de reconnaître la qualité de heimatloses suisses à des personnes qui, se trouvant à l'étranger, seraient, d'après le droit des gens ou les traités, à la charge de la Suisse sous le rapport de l'indigénat, et spécialement des personnes dont le rapatriement serait demandé (De Salis, 1<sup>re</sup> édit., I, n° 331 ; T. F. 13 décembre 1877 : Confédération c. Argovie et Lucerne. III, 718, 1<sup>o</sup>). Nous croyons que le Conseil fédéral n'a pas interprété ici d'une façon heureuse la loi fédérale en refusant de considérer comme heimatlose suisse — après avoir cependant reconnu comme telle la mère de l'intéressée — la fille d'une femme d'origine saint-galloise, et cela pour le motif que cet enfant résidait depuis un grand nombre d'années à l'étranger (Lindau, Bavière), où elle avait été reçue chez son grand-père pour son éducation (F. f. 1892, II, 368. De Salis, II, n° 500).

## 2. Les traités internationaux.

La Suisse a conclu avec la plupart des Etats étrangers des traités<sup>1</sup> qui stipulent, en échange du droit de libre éta-

<sup>1</sup> *Traités* : entre la Suisse et l'Allemagne, des 27 avril 1876 (R. O., n. s., II, 501), art. 7, et 31 mai 1890 (R. O., n. s., XI, 471), art. 8. — *Conventions* : avec l'Autriche-Hongrie, du 21/28 octobre 1887 (R. O., n. s., X, 266) ; avec l'Italie, du 1<sup>er</sup> juin 1890 (R. O., n. s., XI, 568).

blissement des nationaux d'un Etat dans l'autre, l'obligation réciproque des parties de recevoir leurs propres ressortissants qui seraient renvoyés de l'Etat sur le territoire duquel ils séjournent ou sont établis et qui auraient conservé dans leur Etat d'origine leurs droits de nationalité conformément aux lois. Cette réadmission est donc subordonnée aussi bien à la preuve — souvent difficile — de l'existence du droit d'origine des intéressés qu'à l'interprétation de la loi étrangère. Mais, à défaut de dispositions expresses des traités, des conventions<sup>1</sup> spéciales obvient à cet inconvénient en stipulant l'obligation des Etats contractants de recevoir leurs « anciens ressortissants », c'est-à-dire les individus qui auraient perdu, au regard de leur loi d'origine, leur indigénat primitif, et pour autant que ces personnes ne seraient pas devenues entre temps ressortissantes d'un autre Etat. Mais qu'entendre par « ancien ressortissant » ? La solution de cette question n'est pas sans difficulté : l'Allemagne, nous l'avons déjà vu, ne reconnaît pas, en principe, cette qualité à la femme et aux enfants du sujet allemand dénationalisé par séjour non autorisé de plus de dix ans à l'étranger et qui s'y est marié après ce laps de temps ; ce n'est que tout à fait exceptionnellement qu'elle a étendu à ces personnes le bénéfice de la réadmission du mari et père à l'indigénat allemand, notamment dans certains cas déterminés où les intéressés avaient obtenu l'établissement en Suisse sur la foi de papiers de légitimation délivrés par erreur par une autorité allemande (Rapp. gest. J. et P. 1888, 442). L'Italie qui, dans maint cas analogue antérieur à la convention de 1890, s'était montrée, en s'en tenant irrévocablement à la renonciation régulière à sa nationalité, aussi raide vis-à-vis de la Suisse que peu généreuse envers ses anciens ressortissants, se refuse encore à délivrer des passeports à ceux-ci et à leurs descendants tant qu'ils n'ont pas rempli leurs obligations militaires envers le royaume.

<sup>1</sup> Voir note ci-contre.



Qu'en est-il par contre des individus primitivement originaires d'Etats avec lesquels la Suisse n'a ni traité ni convention réglant les rapports de nationalité ? Tel est, par exemple, le cas des Etats-Unis <sup>1</sup>, avec lesquels la Suisse, vu les trop grandes divergences qui existent entre les deux Etats sur les principes régissant la matière, n'a pu jusqu'ici parvenir à établir de règle écrite. L'impossibilité dans laquelle pourrait se trouver la Suisse de renvoyer ces personnes à leurs Etats d'origine respectifs serait-elle de nature à faire naître en faveur des intéressés un droit à l'indigénat suisse ? Non ; la nationalité suisse ne s'acquiert pas plus par prescription que par le simple fait de la présence sur territoire suisse. Même en cas de refus péremptoire de l'Etat intéressé de reconnaître les droits de nationalité de son ancien ressortissant — attitude qui ne saurait qu'aggraver à l'avenir les conditions d'établissement de ses nationaux en Suisse — le choix reste à l'autorité fédérale de considérer les intéressés soit comme heimatlosen suisses, soit simplement comme étrangers.

### 3. Heimatlose suisse.

Voyons maintenant quelles sont les personnes que l'autorité fédérale a jusqu'ici considérées, dans la pratique, comme heimatlosen suisses, — que ces personnes aient d'ailleurs été primitivement originaires d'un canton ou d'un Etat étranger.

A) *Les personnes sans droit de cité ni droit de bourgeoisie*, soit :

1<sup>o</sup> *Les individus établis* (« tolérés », art. 21). — L'autorité fédérale a mainte fois envisagé l'établissement en Suisse d'individus non reconnus par leur Etat d'origine — canton, Etat étranger — comme un fait de nature à octroyer aux intéressés la qualité de heimatlosen suisses (T. F. 16 décembre 1897,

<sup>1</sup> *Traité d'amitié, d'établissement, de commerce et d'extradition*, du 25 novembre 1850 (R. O., V, 189). Voir en outre : De Salis, II, n<sup>o</sup> 486.

Meyer, XXIII<sup>e</sup>, 1392, 2<sup>e</sup> ; C. F. 7 juillet 1905, Goldschmidt) : le Conseil fédéral a accordé par-ci par-là le bénéfice de la loi à des réfugiés politiques (C. F. 1866, Zadawski ; comp. : F. f. 1865, II, 28), dont un cas a été, en 1880, la cause d'une contestation entre la Confédération et les cantons de Bâle-Campagne et Bâle-Ville : c'est celui d'Aloïs Rybinski, sujet russe originaire de Lublin (Pologne russe), qui, après le soulèvement de 1862, s'expatrie et se rend en Autriche, en Italie, puis en France, s'établit en 1865 à Mulhouse, où il épouse en 1870 une femme originaire de Langenbruck (Bâle-Campagne), et transporte enfin son domicile à Bâle. En 1878, une condamnation pour proxénétisme faillit valoir aux époux Rybinski un arrêté d'expulsion dont l'exécution devait d'ailleurs se heurter au refus de la Russie de reconnaître le droit d'origine de l'intéressé (C. F. 20 septembre 1880, Rybinski).

Le Conseil fédéral paraît d'ailleurs s'être montré trop large, antérieurement à 1890, — et bien que l'absence, à cette époque, de toute convention avec l'Etat intéressé puisse justifier dans une certaine mesure ses décisions y-relatives — en considérant à plusieurs reprises comme heimatloses suisses des sujets italiens qui ne s'étaient pas fait faute de profiter de la disposition de leur loi nationale admettant la perte de la nationalité par simple déclaration de renonciation accompagnée — dans le cas particulier, précédée — de départ, pour consommer leur dénationalisation déjà entamée par leur établissement dans le canton du Tessin (Rapp. gest. J. et P. 1890, 208), et que l'Italie se refusait à réadmettre à son indigénat. Par contre, plus justifiée fut la décision du Conseil fédéral en faveur des fils Tognola, dont le père, établi depuis 1847 à Biasca (Tessin), avait renoncé, en 1873, à sa nationalité italienne — mais en laissant sciemment ignorer ce fait à l'autorité tessinoise — dans le but manifeste de se soustraire à ses obligations militaires en Italie, et avait réussi, en dépit de cette renonciation, à se faire délivrer personnellement jusqu'en 1877 des passe-

ports italiens. L'expulsion des intéressés, décidée ou opérée à trois reprises par l'autorité tessinoise, ayant échoué, et le père Tognola étant mort dans l'intervalle, l'autorité fédérale renonçait en fin de compte à se prévaloir des dispositions de la convention du 1<sup>er</sup> juin 1890 obligeant l'Italie à recevoir ses anciens ressortissants, et considérait ceux-ci comme heimatlosen suisses. « Il est à remarquer, disait à ce propos le Tribunal fédéral dans son arrêt confirmant la décision du Conseil fédéral sur le refus du canton du Tessin d'admettre à son droit de cité la famille en question, que dans le cas particulier, où il s'agit de personnes nées et élevées en Suisse, qui y sont établies et y possèdent une propriété foncière, auxquelles personnellement on ne peut adresser aucun reproche au sujet de la perte de leur indigénat, et dont la famille a été, au début tout au moins, tolérée de plein gré par l'autorité cantonale et non en vertu d'un traité, personnes qui, au reste, se sont montrées disposées à acquérir l'indigénat suisse <sup>1</sup>, il est admissible, vu l'impossibilité de les expulser, de décréter leur incorporation » (T. F., 7 février 1891 : Confédération c. Tessin, XVII, 100).

Le Conseil fédéral a également admis au bénéfice de la loi fédérale des enfants naturels nés de pères étrangers, mais que le défaut d'indigénat de ceux-ci ou une reconnaissance non conforme à leur loi nationale n'avaient pas légitimés (Rapp. gest. J. et P. 1889, 264 ; 1891, 94 ; 1893, 679).

Par contre, il a refusé de reconnaître comme heimatlose suisse le fils d'un Allemand auquel les Etats-Unis déniaient la qualité de citoyen américain. « Si en effet la Suisse est tenue de reconnaître comme ressortissants les descendants de Suisses naturalisés américains lorsqu'ils ont perdu l'indigénat des Etats-Unis, a dit à ce propos le Conseil fédéral, il

<sup>1</sup> La famille Tognola avait reçu de la commune tessinoise de Cureggia l'octroi éventuel du droit de bourgeoisie de cette commune (F. f., 1890, I, 18).

est logique et juste que les descendants de familles originaires d'un autre Etat, domiciliés en Suisse et repoussés par les Etats-Unis, soient reconnus appartenir au pays dont le père était primitivement originaire » (F. f. 1888, II, 367. De Salis, II, n° 486<sup>4</sup>).

2° *Les individus sans domicile fixe* (vagabonds ; art. 2<sup>e</sup>).

Le Conseil fédéral a, notamment dans les années qui suivirent 1850, considéré comme heimatloses suisses de nombreux vagabonds dont une longue absence de leur Etat d'origine motivait la non-reconnaissance de l'indigénat : dans la cause Pfans-Axt<sup>1</sup>, le Grand-Duché de Bade et le Wurtemberg, tout en reconnaissant respectivement que Lorenz Pfans était né sur territoire badois de parents heimatloses vagabonds et y avait été baptisé, et que d'autre part Madeleine Axt, concubine du précédent et fille naturelle, était née également dans le Grand-Duché de Bade d'une Wurtembergeoise elle-même fille de vagabonds, rejetaient sur la Suisse les conséquences qui résultaient pour l'indigénat de ces individus d'un séjour de douze ans passé à vagabonder sur le territoire de plusieurs cantons.

B) *Les personnes qui ont un droit de cité, mais aucun droit de bourgeoisie*, soit les individus qui sont citoyens d'un canton sans être titulaires d'un droit formel de bourgeoisie : Landsassen, habitants perpétuels, petits bourgeois (art. 17 ; voir en outre p. 27 et 33 ss.). Bien que n'étant pas, à proprement parler, des heimatloses, ces personnes, tout comme leurs descendants, sont au bénéfice de la loi fédérale.

Il importe cependant de faire ici une distinction entre l'habitant perpétuel primitivement originaire d'un Etat étranger et l'habitant perpétuel suisse, qui pourrait avoir conservé le droit de cité d'un canton autre que celui qui lui a conféré, à lui ou à ses ascendants, le droit d'habitation perpétuelle ; des

<sup>1</sup> Du 16 octobre 1852, date d'une première décision du Conseil fédéral, au 27 janvier 1903, ce volumineux dossier comprend 769 actes.

premiers, ne sont à considérer comme heimatloses suisses que ceux qui, par le fait qu'ils pourraient avoir perdu leur indigénat étranger, seraient dans le cas de devenir de nouvelles souches de heimatloses : le Tribunal fédéral, confirmant une décision du Conseil fédéral, a refusé le bénéfice de la loi fédérale à une famille Gentinetta, habitants perpétuels de la commune de Gliss (Valais), mais formellement reconnus, en 1872, comme sujets italiens (T. F. 30 août 1878, Gentinetta. IV, 404, 5<sup>e</sup>); par contre, le Conseil fédéral considère les seconds comme ressortissants du canton qui leur a octroyé, à eux ou à leurs ascendants, le droit d'habitation perpétuelle — sans considération du fait que ces personnes pourraient être en outre titulaires, par descendance ou autre fait, du droit de cité d'un autre canton : il leur sera toujours loisible, une fois reconnus bourgeois de leur commune adoptive, d'opter pour l'un ou l'autre droit de cité : tel est le sens de la décision prise, en 1905, par le Conseil fédéral en faveur de Pierre-Joseph Lütolf, descendant d'un Lucernois qui, au commencement du XIX<sup>e</sup> siècle, quittait la commune de Gross-Dietwil (Lucerne) pour se fixer dans celle de Tourtemagne (Valais), dont il acquit, en 1831, le droit d'habitation perpétuelle (C. F. 17 mai 1905, Lütolf).

Un étranger à qui un canton accorderait son droit de cité sans qu'il se soit assuré préalablement l'acquisition d'un droit de bourgeoisie ou sans qu'il lui soit possible, par la suite, de s'en procurer un, ou, inversement, qui recevrait le droit de bourgeoisie d'une commune et ne pourrait par la suite acquérir le droit de cité du canton, est-il heimatlose au sens de la loi fédérale? Il ne pourrait l'être que dans le cas où cette admission à l'indigénat cantonal ou communal aurait eu pour conséquence de lui faire perdre son indigénat étranger et justifierait le refus de son Etat d'origine de le réintégrer dans ses droits de nationalité. Si, par contre, l'indigénat étranger n'a pas cessé d'être reconnu par l'Etat d'origine de l'intéressé, — quels que soient d'ailleurs les motifs de cette

reconnaissance — celui-ci, nous l'avons déjà vu, n'est pas heimatlose au sens de la loi fédérale (Ullmer, II, nos 1041, 1043). En effet, il ressort de l'esprit même de cette loi qu'elle n'a nullement pour objet de créer des conflits de double nationalité tels que celui qui naîtrait ici.

C) *Les personnes dont le droit de cité et de bourgeoisie est inconnu.*

L'enfant trouvé est heimatlose au sens de la loi fédérale (art. 23).

Il y a lieu de considérer comme enfant trouvé :

1° L'enfant nouveau-né, exposé, dont les parents sont inconnus. La loi fédérale sur l'état civil (art. 19) règle la procédure à suivre lors de la découverte de l'enfant (voir : Procédure).

L'enfant trouvé conserve cette qualité à tout âge, tant que ses parents et son Etat d'origine restent inconnus : en 1903, un nommé Basile Alexandrovitsch, né à Carouge (Genève), en 1874, mais abandonné, à l'âge de quatorze jours, par ses père et mère, qu'il fut dès lors impossible de retrouver, demandait au Conseil fédéral d'être mis au bénéfice de la loi fédérale — ce qui fut fait (C. F. 11 août 1903, Alexandrovitsch).

2° L'individu abandonné, dont la filiation et la nationalité sont inconnues et qui, étant donné son âge, ou son manque de développement intellectuel ou physique, ou une infirmité, est assimilable à un enfant, ne peut subvenir à ses besoins et périrait infailliblement s'il n'était secouru : un Français, nommé Péan, abandonnait jadis à Genève un jeune sourd-muet ; la France refusa de le reconnaître comme ressortissant pour le motif que Péan déclarait ne pas en être le père et que les recherches faites pour retrouver les parents de l'enfant n'avaient pas abouti (Rapp. gest. J. et P. 1888, 441). En 1894, la police d'Einsiedeln recueillait dans l'église du couvent de cette localité un sourd-muet idiot, âgé d'une vingtaine d'années, que des pèlerins y avaient abandonné (F. f. 1896, II, 302. De Salis, II, n° 499).

La situation juridique de tous ces individus (enfants trouvés) est réglée provisoirement et, le cas échéant, définitivement par la loi fédérale.

D) *Les personnes dont le droit de cité et de bourgeoisie est contesté*<sup>1</sup>.

Le cas se présente parfois où une personne, bien que sûrement titulaire d'un droit de cité et de bourgeoisie en Suisse, se voit contester ce droit : tel est le plus souvent le cas de l'enfant naturel, que ni la commune d'origine de la mère ni celle du père ne veulent reconnaître comme ressortissant. A proprement parler, ces personnes ne sont pas heimatloses, puisqu'elles sont sûrement au bénéfice de l'un des deux droits contestés. Mais tant pratiquement qu'au point de vue de la procédure, elles sont assimilables à des heimatloses, puisqu'elles n'ont aucun droit d'origine formellement reconnu. Il va incontestablement autant de leur propre intérêt que de celui de la société que l'autorité fédérale les considère comme heimatloses et poursuive d'office la reconnaissance de leurs droits. Il est évident qu'ici, moins que dans tout autre cas, le fait de l'absence du territoire suisse ne saurait laisser à l'autorité fédérale la faculté de se désintéresser de la situation de ces individus (T. F. 13 décembre 1877 : Confédération c. Argovie et Lucerne. III, 719).

Telle n'est cependant pas en tous points la manière de voir du Tribunal fédéral, qui interprète l'art. 1<sup>er</sup> de la loi dans un sens restrictif : selon la jurisprudence de cette autorité, sont heimatloses uniquement les individus qui, n'ayant ni droit de cité ni droit de bourgeoisie, sont dans une condition qui est de nature à les mettre pour la première fois au bénéfice de ce droit (...welche ein solches Bürgerrecht erst erwerben), à l'exclusion de ceux qui, par filiation ou autre cause, ont un droit à ce qu'un canton ou une commune déterminés les

<sup>1</sup> Voir : G. Vogt, dans *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, XIII (1857), p. 406-407.

reconnaisse comme ressortissants (T. F. 13 décembre 1877 : Confédération c. Argovie et Lucerne. III, 719 ; 28 septembre 1883 : Confédération c. Berne et Zurich. IX, 260, 1<sup>o</sup>). D'entre ces personnes, il y a cependant lieu d'assimiler aux heimatloses celles dont le droit de bourgeoisie est contesté entre communes de différents cantons, mais pour autant toutefois que la contestation s'élève sous la forme d'un différend touchant le heimatlosat (Comp. : Ullmer, I, n<sup>o</sup> 488. Voir en outre : Procédure).

Ne se caractérisent notamment pas comme telle : la contestation portant sur la question de validité de la renonciation à un droit de bourgeoisie (T. F. 24 février 1882. Bourgeoisie de Cham. VIII, 79, 1<sup>o</sup> ; 5 octobre 1883 : commune de Mörschwyl c. commune de Reiden. IX, 573, 1<sup>o</sup>), ni celle surgissant entre la commune où une personne qui a renoncé à son droit de bourgeoisie s'est fait renaturaliser et la commune d'origine primitive de l'intéressé (T. F. 29 décembre 1882 : commune de Cham c. commune de Buochs. VIII, 857).

#### 4. Mariage.

La qualité de heimatlose suisse octroie à celui qui en bénéficie le droit d'invoquer l'art. 54 de la Constitution fédérale, qui place le droit au mariage sous la sauvegarde de la Confédération, « droit fondé sur la nature même de l'homme et considéré comme émanation de sa libre personnalité ». Le canton ne peut exciper du défaut de droit de cité et de bourgeoisie de l'intéressé pour refuser à celui-ci le droit au mariage (T. F. 16 décembre 1897, Meyer. XXIII<sup>2</sup>, 1392, 3<sup>o</sup>). La libre jouissance de ce droit ne préjuge d'ailleurs en rien la question de l'attribution ultérieure d'un droit de cité et de bourgeoisie (C. F. 1889, Tognola ; T. F. XXIII<sup>2</sup>, 1394).

Suivant un principe de droit commun, la ressortissante suisse acquiert, par mariage avec un étranger, l'indigénat du mari (Constitution fédérale, art. 54<sup>1</sup>). La jurisprudence cons-



tante des autorités fédérales, partant du principe que l'imprescriptibilité des droits de cité et de bourgeoisie réside dans le droit fédéral, admet que si, par contre, elle épouse un heimatlose, elle conserve ses droits de cité et de bourgeoisie en Suisse (Ullmer, I, n° 508<sub>2</sub>; T. F. 25 février 1881 : Confédération c. Bâle-Campagne et Bâle-Ville. VII, 95, 4°; 7 février 1891 : Confédération c. Tessin. XVII, 99; 16 décembre 1897, Meyer, XXIII<sup>2</sup>, 1393); les enfants, légitimes et naturels, suivent alors l'indigénat de la mère (T. F. VII, 95, 4°; XVII, 99).

---

## CHAPITRE II

### *L'incorporation.*

---

#### SECTION PREMIÈRE

#### **Principe et nature de l'incorporation.**

La naturalisation, ou acquisition de l'indigénat, est de nos jours un acte essentiellement volontaire : telle est la conséquence du principe fondamental, admis en matière de nationalité, qui permet à l'individu de changer de patrie et de choisir la collectivité à laquelle il veut s'attacher.

Cependant, cette reconnaissance, par l'Etat, de la liberté individuelle, des convenances personnelles, est-elle illimitée, sans condition aucune ? Admettre l'affirmative serait créer le heimatlosat légal, tant il est vrai que pour certains individus la nationalité semble être une chaîne pesante, leur imposant plus d'obligations qu'elle ne leur octroie de droits. Mais le heimatlosat viole l'ordre public ; l'Etat, mandataire des intérêts de la collectivité et ayant-droit au bien-être de la communauté humaine, a charge de le combattre : il supplée, au besoin, à la volonté de l'individu en imposant à celui-ci son indigénat.

Certaines lois — celles qui admettent le principe du *jus soli* — remédient dans une certaine mesure au défaut d'indigénat de l'individu en attribuant de plein droit la nationalité du sol aux personnes qui naissent ou s'établissent sur le territoire de l'Etat. Le législateur français s'en est tenu à l'ad-

mission partielle de ce principe, par préférence au système proposé par Prod'hon, qui avait imaginé l'*Incolat*, condition intermédiaire entre celle du national et de l'étranger, et régie par des lois spéciales. Le Traité de Gotha<sup>1</sup>, conclu par les Etats allemands, le 15 juin 1851, dispose que chaque Etat contractant est tenu de reconnaître comme ressortissant tout individu sans indigénat qui a séjourné cinq ans au moins sur son territoire depuis sa majorité, ou y a contracté mariage, ou y a séjourné six semaines depuis son mariage ; ou encore, éventuellement, à toute personne née dans le pays. La loi belge sur la milice, du 8 juin 1870, la loi roumaine sur le recrutement, du 5 mars 1876, astreignent au service militaire dans l'armée royale les individus dépourvus d'indigénat, mais sans toutefois leur conférer, de par ce fait, la nationalité du pays.

1. Le principe de la naturalisation forcée a trouvé son expression, en Suisse, dans la loi fédérale sur le *heimatlosat*, qui prescrit l'attribution du *heimatlose* à un canton, puis à une commune de ce canton, c'est-à-dire l'incorporation dans une bourgeoisie. A vrai dire, cette attribution d'office constitue, sinon une limitation de la souveraineté cantonale, du moins une restriction mise à l'autonomie des cantons en matière d'indigénat. L'incorporation constitue un mode tout spécial d'acquisition de l'indigénat suisse ; la naturalisation procède, en droit suisse, de bas en haut : il faut être bourgeois d'une commune pour être citoyen du canton et, par tant, citoyen suisse ; l'incorporation, au contraire, procède de haut en bas, rapprochant sur ce point notre indigénat suisse de celui d'autres pays, tels que les Etats-Unis d'Amérique, par exemple, où l'on n'est citoyen de l'un des Etats de l'Union que pour autant que l'on possède préalablement la nationalité américaine. La loi fédérale (art. 3) fait du *heimatlose* suisse le citoyen d'un canton, qui doit, à son tour, le

<sup>1</sup> Comp. : Loi d'introduction au Code civil allemand, art. 29.

faire bourgeois d'une commune : elle réalise ici le principe (Constitution fédérale, art. 4) de l'égalité des Suisses devant la loi (F. f. 1858, I, 302).

Le principe de l'incorporation est en outre étroitement lié à celui de l'assistance tel que l'admet le droit suisse : pratiquement, il constitue une augmentation éventuelle des charges qu'impose aux communes l'obligation d'assistance de leurs ressortissants nécessiteux ; à ce titre, il a sa place toute marquée au rang des principes qui sont à la base de notre indigénat.

2. L'incorporation a lieu *d'office* ; elle suit de plein droit la reconnaissance à l'intéressé de la qualité de heimatlose suisse. L'incorporation ne peut découler d'une demande personnelle de l'intéressé (Ullmer, II, n° 1033 ; F. f. 1880, II, 639 ; 1895, II, 43. De Salis, II, n° 475). A plus forte raison, la loi n'a-t-elle pas à tenir compte de raisons de convenances personnelles<sup>1</sup> : le Conseil fédéral n'a pas pris en considération la réclamation d'un chef de famille disant que la décision dont il était l'objet ne répondait pas à ses vœux (F. f. 1862, II, 283).

L'incorporation doit être *formelle, sans réserve aucune* (F. f., 1858, I, 302 ; 1875, IV, 1222). Il ne suffit pas de faciliter la naturalisation, ni de rapprocher plus ou moins la condition du heimatlose de celle du citoyen. Ne satisfaisait donc pas aux exigences de la loi l'incorporation des habitants perpétuels de mainte commune du Valais, qui accordait aux incorporés le titre de bourgeois, mais ne leur reconnaissait pas tous les droits — en particulier, le droit à l'assistance en cas de besoin — attachés à cette qualité.

L'incorporation doit être *immédiate quant à ses effets* : la

<sup>1</sup> Une exception est faite ici en faveur des habitants perpétuels : en 1872, l'Assemblée fédérale a pris un arrêté à teneur duquel les habitants perpétuels attachés à des communes déterminées ne peuvent pas, contre leur gré, être incorporés dans d'autres communes que celles où ils ont un droit d'habitation perpétuelle (F. f., 1872, I, 460).

jouissance du minimum de droits qu'elle confère ne peut être différée. Le Conseil fédéral n'a pu admettre comme légale une clause telle que celle insérée dans l'acte d'incorporation d'une famille de heimatloses dans l'Union (Steuerbrief) de Grosswangen<sup>1</sup> (Lucerne), clause suspendant indirectement l'incorporation formelle des intéressés jusqu'à répartition éventuelle de ceux-ci entre les communes constituant cette Union (F. f. 1878, IV, 340. De Salis, II, n° 502).

En principe, l'incorporation est *gratuite*; elle ne peut être rendue dépendante d'aucune condition pécuniaire quelconque : condition de fortune, perception de droit, de finance d'achat, de taxe, d'émolument (F. f. 1854, II, 65; 1863, II, 113. Ullmer, I, n° 491; II, n° 1033). L'illégalité d'une condition pécuniaire résulterait du caractère de mesure générale que revêtirait une telle condition, mesure frappant tous les heimatloses comme classe d'individus.

L'incorporation est *familiale* : l'incorporation des parents entraîne celle des enfants, pour autant que ceux-ci sont placés sous l'autorité paternelle ou tutélaire de ceux-là (F. f. 1880, II, 641; C. F., 7 juillet 1905, Schmidt). La loi grisonne sur l'incorporation des heimatloses dans les communes (Loi 1856, art. 10) dispose que les enfants légitimes et naturels de heimatloses non encore incorporés suivent, s'ils sont mineurs, l'incorporation de leurs parents; si les parents sont morts ou si les enfants sont majeurs, ces enfants sont incorporés comme heimatloses indépendants.

L'incorporation a pour but et pour effet de conférer un indigénat, droit héréditaire; ce droit ne saurait être établi que par *acte positif, public* (F. f. 1875, IV, 1222). Toute convention occulte, tout traité ayant pour objet une incorporation irrégulière, seraient nuls et non avenue. « La publicité est l'un des moyens les plus propres à l'exercice d'un contrôle sévère, écrivait, en 1871, au gouvernement du canton du Valais,

<sup>1</sup> Voir ci-dessous : les Sujets de l'incorporation, chiffre 2.

au sujet de l'incorporation clandestine des habitants perpétuels de St-Maurice dans la commune de Martisberg, le Conseil fédéral, qui exigeait que les droits des incorporés fussent clairement établis. Si les personnes intéressées apprennent... à quels droits elles peuvent prétendre dans leur nouvelle commune, elles pourront les sauvegarder elles-mêmes si l'on y portait atteinte en vertu d'un contrat secret conclu entre les communes... Nous voudrions qu'aucune commune ne consentit à incorporer chez elle de la sorte les ressortissants d'une autre commune, car le côté hideux de ce trafic public de personnes ressort toujours davantage » (F. f. 1872, I, 341).

## SECTION II

### Les personnes de l'incorporation.

#### A. Les sujets de l'incorporation.

Il ressort du développement historique de la question du heimatlosat que la *Confédération* ne peut être sujet de l'incorporation ; au reste, elle n'a ni territoire en propre ni indigénat particulier, elle n'est que la réunion idéale des territoires et des peuples des cantons ; l'obligation qui lui incombe, en matière d'indigénat, de sauvegarder les intérêts de l'ensemble des cantons, lui crée le droit de prononcer l'incorporation, mais non le devoir de la subir (Ullmer, I, n° 498. T. F., I, 551, 3<sup>e</sup> ; VII, 95, 4<sup>e</sup> ; XVII, 101, 2<sup>e</sup>).

Il n'en faudrait toutefois pas induire que la question de l'incorporation fût toujours exclusivement cantonale et que le heimatlosat ne puisse jamais être le fait de la *Confédération* : l'autorité fédérale, plus spécialement les fonctionnaires de la *Confédération* (art. 10)<sup>1</sup> pourraient, par leur gestion —

<sup>1</sup> La *Confédération* a droit de recours contre ses autorités et fonctionnaires, en vertu de la Loi fédérale sur la responsabilité des autorités et des fonctionnaires de la *Confédération*, du 9 décembre 1850 (R. O., II, 145).

exercice du droit d'asile, dans certains cas exceptionnels (F. f. 1865, II, 28); faute des représentants diplomatiques de la Suisse à l'étranger — donner lieu à la naissance de cas de heimatlosat. Le traité avec la France relatif à la Vallée des Dappes (F. f. 1862, III, 515), la convention avec l'Italie pour la délimitation des frontières entre les Grisons et la Valteline, au village de Cavajone (F. f. 1874, I, 33) ont été la source de changements ou de perte de nationalité dont la Confédération a supporté sa part de responsabilité en contribuant pécuniairement à l'incorporation <sup>1</sup>.

1. *Le canton.* — C'est en tout premier lieu sur le canton que retombe l'obligation d'incorporer; cette obligation découle aussi bien des attributions du canton en matière d'indigénat que du caractère de mesure de droit public que revêt l'incorporation : le canton est responsable des fautes de l'administration de l'Etat ou des Etats dont il s'est constitué comme de la gestion de ses propres fonctionnaires (Ullmer, I, nos 499, 503. T. F., I, 552, 5<sup>e</sup>). Le canton a droit de recours contre toute personne — commune, fonctionnaires, particuliers — en défaut (art. 22).

Le canton est, vis-à-vis de la Confédération, libre dans le choix de la commune d'incorporation — sous réserve toutefois des droits spéciaux reconnus aux habitants perpétuels (voir ci-dessus p. 77, chiffre 2).

2. *La commune.* — En droit suisse, on peut être bourgeois de plusieurs communes; on doit l'être d'une commune au moins. Mais que faut-il entendre par commune ?

La commune est, en droit suisse, une division territoriale,

<sup>1</sup> Le traité du 8 décembre 1862 donna lieu à l'option de quinze personnes pour la Suisse; on les incorpora dans des communes catholiques du district vaudois d'Echallens; la Confédération contribua à cette incorporation pour une somme de fr. 8000 (sur fr. 9600).

La Convention du 28 janvier 1863 laissait sans indigénat 71 personnes, qui furent incorporées dans la commune grisonne de Brusio, avec une subvention fédérale de fr. 17,900 (sur fr. 21,590).

politique et administrative, reconnue comme telle par le droit public cantonal et à laquelle se rattachent par le lien d'indigénat un certain nombre d'individus ; la commune doit nécessairement avoir un territoire. Sont donc sujets de l'incorporation :

a) La commune proprement dite, ou « bourgeoisie » ; la « Bürgergemeinde », la « patriziato ».

b) La Rhode ou arrondissement, division territoriale particulière au canton d'Appenzell-Intérieur, qui est morcelé en sept Rhodes. Le droit de cité d'Appenzell-Intérieur est lié à l'indigénat de chacune de ces Rhodes, qui ont une fortune et une administration propres, une étendue et une population correspondant à celles des communes d'autres cantons ; bien que n'étant pas proprement communes politiques, ces Rhodes ont été considérées par l'autorité fédérale comme sujets de l'incorporation (F. f. 1857, I, 234).

Par contre, ne constitue pas une commune au sens de la loi fédérale, une corporation qui ne serait pas reconnue comme telle par le droit public cantonal : tel fut le cas, par exemple, du « Steuerbrief » de Grosswangen (F. f. 1870, IV, 340), union de sept communes en matière militaire, d'impôts et d'assistance publique, qui, dissoute en 1820, s'était reconstituée pour procéder à l'incorporation d'une famille, mais qui, n'étant pas reconnue par la Constitution lucernoise, et groupant en outre des communes appartenant à des préfectures et à des circonscriptions électorales différentes, ne réunissait pas les conditions nécessaires à une incorporation régulière (De Salis, II, n° 502).

## B. Les objets de l'incorporation.

Sont objets de l'incorporation :

a) Pour le canton, les heimatloses qui sont à sa charge, en vertu d'une disposition législative fédérale ;

b) Pour la commune, les heimatloses auxquels il doit être



conféré le droit de bourgeoisie, en vertu d'une disposition législative cantonale.

1. Le but essentiellement humanitaire de la loi eût exigé logiquement que tous les heimatlosen sans exception fussent incorporés. Mais la loi fédérale a cru devoir mitiger sur ce point la rudesse du procédé d'incorporation : elle exige comme minimum l'incorporation dans le canton ; elle se contente, au contraire, dans certains cas, de l'incorporation facultative dans la commune :

a) *Pour les hommes âgés de plus de soixante ans et les femmes âgées de plus de cinquante ans* (art. 31). — La loi argovienne (§ 3, a) n'exclut ces dernières que pour autant qu'elles ne sont pas mariées à un homme à incorporer.

A se reporter à l'époque de la promulgation de la loi fédérale, on se convainc sans peine que, s'il importait au législateur aussi bien de ramener à une existence régulière, en les attachant à une commune, les vagabonds jeunes et adultes, encore susceptibles de recommencer une vie nouvelle, que d'assurer aux personnes à demi-droits l'assimilation la plus complète possible, au citoyen en matière de droits et de devoirs, il était — et il est encore — incontestablement moins indispensable de le faire à l'égard des personnes âgées, qui disparaissent peu à peu sans laisser de nouveaux descendants à incorporer ; l'incorporation obligatoire de ces personnes dans une commune eût en outre nécessité aux cantons de trop coûteux sacrifices.

b) *Pour les individus qui ont encouru une peine criminelle ou infamante* (art. 32). — L'incorporation de ces personnes dans une bourgeoisie n'est pas exclue pour toujours ; elle n'est que différée jusqu'au moment de leur réhabilitation, au contraire du projet, qui les excluait à vie. Obwald (Décret 1852, art. 1, c) classe dans cette catégorie les personnes privées pour cinq ans au moins de leurs droits civiques.

Cette exclusion temporaire des condamnés se justifie par des raisons de moralité. Si, en effet, il est humain d'assigner

une patrie aux personnes qui ne sont pas en état de s'assurer, par eux-mêmes, les avantages attachés à tout indigénat, il ne serait par contre pas équitable d'imposer aux communes des individus que, si elles étaient libres de le faire, elles refuseraient certainement d'admettre au nombre de leurs bourgeois, et qui n'auraient qu'un titre peu recommandable à présenter à leur incorporation : une tache à l'honneur <sup>1</sup>.

La loi fédérale s'en est tenue à ces deux exceptions <sup>2</sup> ; il ne peut en être créé d'autres. La loi fédérale n'a notamment pas admis toutes les exceptions posées par les lois cantonales antérieures : elle a rejeté et abrogé la disposition trop rigoureuse de certaines lois cantonales qui excluait de l'incorporation dans la commune les personnes qui, par suite d'infirmités intellectuelles ou physiques, étaient hors d'état de subvenir par elles-mêmes à leur existence <sup>3</sup>.

2. Ces personnes exclues de l'incorporation dans la commune (art. 3<sub>1</sub> et 3<sub>2</sub>) forment une classe de heimatlosen cantonaux ; cette qualité n'est cependant pas sans leur octroyer certains droits : ils n'est pas douteux qu'ils jouissent des droits civils — droit au mariage <sup>4</sup> — ; ils ont le droit de tolérance et d'assistance en cas de besoin par le canton (art. 3<sub>3</sub>). Quant à la jouissance des droits politiques, ils sont assimilables aux citoyens établis : ils n'ont pas, en conséquence, le droit de vote et d'éligibilité en matière bourgeoise.

<sup>1</sup> Joseph Axt, vagabond heimatlose, attribué en 1901 au canton de Berne, avait subi, de 1867 à 1900, seize condamnations diverses, pour vagabondage, vol, etc. ; en 1890, il était condamné par les Assises bernoises à huit ans de maison de force pour concubinage avec une mineure de douze ans. Cause Axt, actes n<sup>os</sup> 734 et 735.

<sup>2</sup> La loi tessinoise, toute libérale, n'a pas admis le principe de l'exclusion, pour quelque motif que ce soit. — Le décret neuchâtelois, du 24 mai 1860, est dans le même sens. — Bien que la loi vaudoise prévît la faculté d'exclusion, la commune de St<sup>e</sup>-Croix a admis à sa bourgeoisie, en 1871, tous les membres, sans exception aucune, de la Corporation vaudoise.

<sup>3</sup> Loi st-galloise de 1835, art. 2, b ; loi argovienne de 1847, art. 3, b.

<sup>4</sup> Message du C. F. (F. f., 1850, III, 138).

### SECTION III

#### **Circonstances et principes servant à déterminer l'incorporation. — Répartition des charges.**

(Art. 11, 12, 15-22. — Art. 13.)

La loi fédérale sur le heimatlosat poursuit un double but : éteindre la classe de heimatloses qui est née des causes générales dont nous avons examiné les principales au début de cette étude (Loi, chap. 1<sup>er</sup>) et dont des cas réapparaissent ; prévenir et, au besoin, liquider les cas nouveaux de heimatlosat, soit ceux nés depuis la promulgation de la loi, en violation des dispositions préventives de celle-ci (Loi, chap. II). La plupart des lois cantonales en disposent de même.

#### **I. Loi fédérale.**

##### *A. Motifs d'attribution.*

Les contestations en matière de heimatlosat revêtent un caractère tout spécial : les recherches propres à établir l'existence d'un précédent indigénat peuvent se heurter à des impossibilités matérielles, et il n'est pas sans exemple que mainte circonstance particulière à la vie d'un heimatlose soit demeurée totalement inconnue. Il importe cependant qu'une décision intervienne : la loi ne souffre pas que, faute de preuves suffisantes, l'incorporation ne soit pas prononcée ; elle se contente d'indices. Le jugement ne peut donc pas, dans tous les cas, se baser sur une certitude juridique absolue, mais seulement sur ce qui, aux yeux du juge, doit être envisagé comme étant ce qu'il y a de plus vraisemblable (Ullmer, I, n° 501).

Les motifs d'attribution que la loi a expressément admis (art. 11) sont essentiellement propres aux cas anciens ; ce qui n'implique pas toutefois qu'ils soient exclusivement applica-

bles à ces cas et qu'ils ne puissent être invoqués dans la liquidation des cas nouveaux : celui de l'*origine* (art. 11<sub>1</sub>), en particulier, est essentiellement commun aux uns et aux autres cas ; quant aux autres motifs, notamment ceux de l'irrégularité du mariage (art. 11<sub>2</sub>), du plus long séjour (art. 11<sub>3</sub>), et de l'omission du signalement de la présence d'un heimatlose (art. 11<sub>4</sub>), ils ont été mainte fois valablement invoqués par l'autorité fédérale dans la liquidation de cas nouveaux.

Nous les examinerons dans l'ordre de la loi.

La condition indispensable de la prise en considération de ces motifs est que ceux-ci aient un rapport avec le cas de heimatlosat, soit qu'ils en aient provoqué ou favorisé la naissance, soit qu'ils aient eu pour conséquence d'en perpétuer la durée : ainsi il serait sans intérêt, dans la question de l'attribution d'un enfant heimatlose, d'établir qu'un canton aurait toléré le concubinage des parents si l'enfant n'est pas né de la situation matrimoniale irrégulière de ceux-ci (T. F., XVII, 250, 6<sup>o</sup>, a).

#### 1. CAS ANCIENS

Telles qu'elles sont énumérées à l'art. 11 complété par l'art. 12 de la loi, les circonstances qui servent à déterminer l'attribution du heimatlose au canton constituent une échelle de motifs descendant du plus au moins important, le plus décisif l'emportant en principe sur le moins déterminant ; cependant, tel d'entre ces motifs, d'un caractère particulièrement décisif, peut, à un moment donné, par suite de circonstances spéciales, perdre de son importance et se voir affaibli par tel autre de moindre poids à l'origine. « Nous avons eu lieu de nous convaincre, disait à ce sujet le Conseil fédéral dans son message accompagnant le projet de loi (F. f. 1850, III, 144), qu'il est absolument impossible de spécifier et de prévoir tous les cas de concurrence des motifs contenus à l'art. 11. Ces motifs se présenteraient dans une telle infinité de combinaisons que toute tentative de procéder casuistiquement serait non

seulement souverainement défectueuse, mais aboutirait encore à des dispositions injustes. Le seul juste mode de procéder consiste en ce que l'autorité traite chaque cas spécial sous toutes ses faces et sous tous les rapports et le juge d'après les arguments prépondérants ».

1<sup>o</sup> *La descendance légitime ou illégitime de parents déjà naturalisés, répartis ou reconnus comme ressortissants ou tolérés dans un canton* (art. 11 i).

La loi fédérale assigne au principe de l'origine le premier rang dans la série des motifs d'attribution du heimatlose au canton ; des raisons exceptionnelles pourraient seules justifier une dérogation à cette règle du *jus sanguinis*, admise par la législation suisse en matière d'indigénat (Ullmer I, nos 502, 516, 520. T. F. III, 363, 7<sup>o</sup> ; XXX<sup>2</sup> 8, 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>).

Mais comment établir cette origine ? En tout premier lieu, au moyen d'actes officiels, s'il en existe : acte d'origine (Ullmer II, n<sup>o</sup> 816 ; C. F. 10 novembre 1905, Schmidt), inscription dans les registres de bourgeoisie. A défaut de sources officielles, on aura recours aux sources d'état privées : le Conseil fédéral a accordé forcè probante aux « livres de famille » (Hausbücher), aux arbres généalogiques d'une secte religieuse (C. F. 7 juillet 1905, Goldschmidt), et a admis comme indice de l'origine le fait que le nom de famille de l'intéressé est très commun dans la patrie présumée de celui-ci (C. F. 10 novembre 1905, Schmidt).

L'art. 11 parle de « descendance » ; l'art. 12 ne parle que d'« enfants ». Il ressort néanmoins de l'esprit même de la loi que le mot « enfant » désigne ici aussi bien les petits-enfants que les enfants eux-mêmes (Ullmer I, n<sup>o</sup> 509).

Nous avons vu (p. 54) que le citoyen suisse qui, après avoir répudié sa nationalité pour acquérir un autre indigénat, perd cet indigénat, ne recouvre pas de plein droit la nationalité suisse : il est donc heimatlose. Sera-t-il alors attribué à son ancien canton d'origine ? Nous le croyons, pour autant toutefois qu'il ne serait pas disposé à acquérir volontairement le

droit de cité d'un autre canton ou ne serait pas en état de le faire.

a) *Filiation légitime* (art. 12<sub>1</sub>). Toute union régulière — ou présumée telle — crée des enfants légitimes, qui suivent le droit de cité du père (T. F. I, 551, 4<sup>o</sup>).

b) *Filiation naturelle* (art. 12<sub>2</sub>). L'enfant né hors mariage, ou d'un mariage dont l'existence ne peut être prouvée, suit le droit de cité de la mère : *fructus sequitur ventrem* (Ullmer, I, nos 509, 520; T. F., VII, 95, 4<sup>o</sup>, 5<sup>o</sup>).

Qu'en est-il de l'enfant naturel reconnu ? Selon le principe du droit commun, il suit le droit de cité du père. Mais, dans les différends sur le heimatlosat comme dans les contestations entre communes sur le droit de cité, cette reconnaissance n'est pas soumise à une forme légale ; la loi ne prend ici en considération que le seul fait de la procréation ; le simple aveu du père tient lieu, aux yeux de la loi, de présomption de descendance, dont l'enfant doit bénéficier : le Tribunal fédéral a admis, dans sa jurisprudence constante, qu'une reconnaissance simple et sans formalité, même non conforme à la loi d'origine du père, suffit à justifier l'attribution de l'enfant au canton et à la commune d'origine de celui-ci, aussi longtemps que la preuve de la fausseté de sa déclaration n'est pas rapportée (T. F. III, 721, 3<sup>o</sup> ; X, 97, 4<sup>o</sup> ; XVII, 248, 4<sup>o</sup> ; XXX<sup>2</sup>, 9, 2<sup>o</sup>). Cette reconnaissance peut en outre être confirmée par certains faits : telle la circonstance que l'enfant a porté le nom du père et a toujours été reconnu par lui comme son fils (T. F. III, 364, 9<sup>o</sup> ; XXX<sup>2</sup>, 9, 2<sup>o</sup>) ; elle n'est cependant invocable dans la question d'incorporation que pour autant que la mère n'a aucun droit d'origine reconnu (T. F. XVII, 248, 4<sup>o</sup> ; C. F. 1905, Schmidt) et n'est d'ailleurs pas décisive au point de vue de l'état civil de l'enfant (T. F. XVII, 248, 4<sup>o</sup>).

c) *Filiation de père ou de mère n'ayant aucun droit de cité en Suisse, mais reconnus comme ressortissants ou tolérés par un canton* (art. 12<sub>3</sub>).

La loi permet ici au juge de s'écarter des règles établies

pour la filiation légitime ou naturelle, et d'attribuer l'enfant au canton qui a reconnu les père ou mère comme ressortissants ou tolérés. Tel est notamment le cas de descendants d'étrangers qui ont été reconnus comme tolérés dans un canton et dont l'Etat d'origine ne reconnaît plus la nationalité (T. F., V, 81, 2<sup>o</sup>). Il va toutefois sans dire que ce procédé n'est applicable qu'en cas de défaut absolu de droit de cité des père ou mère : le Tribunal fédéral a jugé, dans une espèce, que la qualité de toléré qu'un heimatlose possédait dans un canton ne pouvait être prise en considération, pour l'incorporation de ses enfants, en présence de l'indigénat que sa concubine possédait incontestablement dans un autre canton (Ullmer, I, n<sup>o</sup> 509).

2<sup>o</sup> *Le mariage célébré dans un canton contrairement aux prescriptions établies par des concordats ou par des lois (art. 11<sup>2</sup>).*

Nous avons vu (p. 15) que les mariages irréguliers furent une source féconde de heimatlosat ; la loi a fait de la célébration de ces mariages un motif particulièrement décisif sur la question de l'incorporation.

Tout mariage célébré régulièrement d'après la loi de l'époque et du lieu de célébration, et inscrit officiellement en la forme prescrite, doit, au point de vue du droit public, être présumé valable aussi longtemps qu'aucune preuve d'irrégularité n'a été rapportée (Ullmer, I, n<sup>o</sup> 508 ; T. F., III, 362, 4<sup>o</sup>).

Le concordat du 4 juillet 1820 mettait expressément à la charge du canton fautif — que d'ailleurs ce canton ait adhéré ou non au concordat — toutes les conséquences résultant du mariage irrégulier. Il n'est pas douteux que le législateur, bien loin d'abandonner une règle aussi importante admise par un concordat antérieur à la loi, n'ait entendu la consacrer d'une manière effective dans celle-ci : nul canton ne pourrait donc se libérer des suites de l'irrégularité commise sur son territoire en excipant du fait qu'il n'aurait pas adhéré à ce concordat (Ullmer, I, nos 505, 507).

Mais cette règle d'imputabilité au canton fautif, des conséquences résultant de la célébration irrégulière du mariage, est-elle absolue ? Non : le Tribunal fédéral admettait dans un cas, en 1856, qu'un mariage, contracté en 1778, bien qu'étant une union célébrée irrégulièrement, remontait cependant à une date si éloignée... qu'il ne pouvait être pris en considération, pour l'incorporation d'un heimatlose descendant de ce mariage, en présence de circonstances survenues ultérieurement — séjour, établissement dans d'autres cantons — et qui avaient acquis une importance plus décisive que le fait de l'irrégularité de cette union elle-même.

Le Tribunal fédéral a, dans sa jurisprudence constante, admis qu'au point de vue du droit public la validité d'un mariage conclu dans un canton — ou à l'étranger, comme nous le verrons plus loin — doit se présumer tant qu'il n'est pas prouvé par la législation du canton intéressé que ce mariage n'a pas pu être contracté valablement sans l'autorisation du gouvernement de ce dernier canton, ou que ce mariage a été contracté en violation d'une prescription formelle de la loi du lieu où il a été célébré (Ullmer, I, n° 511 ; T. F., III, 363, 6°). L'illégalité d'un tel mariage ne peut donc être déclarée que s'il est prouvé :

a) Que l'autorité d'origine n'a pas autorisé la célébration de l'union. — Dans la cause Matthys (T. F., III, 354 ; 363, 6°), le Tribunal fédéral n'a pas admis la manière de voir du gouvernement bernois, qui refusait de reconnaître les descendants d'un Bernois qui s'était marié deux fois dans le canton du Valais sans en avertir sa commune d'origine et sans payer la finance de mariage légale (54 fr. 35) ; en effet, outre le fait, relevé par le Conseil fédéral dans sa décision, que la législation bernoise ne menaçait pas de la perte de leurs droits de cité et de bourgeoisie ceux qui se mariaient dans ces conditions, cette même législation ne prononçait pas la nullité de tels mariages, mais au contraire en autorisait la validation après coup, pour autant que — comme c'était le cas en la



cause — aucun autre empêchement au mariage ne s'opposait à cette validation.

b) Qu'une prescription formelle de la loi du lieu de célébration a été violée. — Dans la même cause, le Tribunal fédéral a rejeté l'argument du gouvernement bernois qui consistait à dire que les mariages contractés par l'intéressé dans le canton du Valais étaient nuls, comme contractés sans le consentement des parents de la fiancée et sans le dépôt d'un cautionnement : en effet, les parents, n'ayant ni désapprouvé expressément ni attaqué le mariage, étaient censés y avoir tacitement consenti ; d'autre part, la loi valaisanne n'exigeait pas de cautionnement pour la conclusion du mariage entre ressortissante valaisanne et étranger au canton.

Qu'en est-il plus spécialement des « mariages romains » ? (voir p. 17). Tandis que le Conseil fédéral les considérait à l'origine purement et simplement comme des unions irrégulières, en envisageant le certificat de mariage uniquement comme faisant preuve de la consécration religieuse de l'union et en laissant en conséquence à l'intéressé le soin de prouver la validité, au point de vue civil, du mariage, le Tribunal fédéral a appliqué à ces unions le principe que « la validité d'un mariage célébré à l'étranger doit être présumée jusqu'à preuve du contraire » (F. f. 1859, I, 393).

3<sup>e</sup> *Le plus long séjour depuis l'année 1803, si ce séjour ne résulte pas d'une concession de tolérance émanant d'autorités fédérales ou est l'effet d'une détention* (art. 11 s).

La jurisprudence fédérale relative à l'appréciation de la circonstance du plus long séjour a varié ; nous nous trouvons en présence de deux solutions différentes.

1. Le Conseil fédéral, contrairement à sa jurisprudence primitive, d'ailleurs modifiée dans une espèce par le Tribunal fédéral (F. f., 1859, I, 394), a admis, dans la récente cause Axt (1901), où il s'agissait d'incorporer les descendants d'une femme heimatlose qui avait séjourné pendant huit ans dans le canton de Berne et pendant deux ans dans celui d'Argovie,

que lorsqu'il est question de séjours inégaux dans des cantons différents, l'expression « le plus long séjour » ne doit pas être prise dans un sens absolu, mais dans un sens relatif; elle est déterminante vis-à-vis de tous les cantons en cause, pour autant cependant que le séjour en question aurait été d'une certaine importance. Il en résulte qu'un individu ou une famille heimatloses pourraient être attribués à plusieurs cantons, même si les autorités de ces cantons avaient pris toutes les mesures convenables pour éloigner les heimatloses qui ont pénétré sur leur territoire. Dans la cause qui nous occupe, le Conseil fédéral, se basant en outre sur le principe posé à l'art. 13 (voir ci-dessous : *Répartition des charges*), attribuait les membres de la famille Axt aux cantons de Berne et d'Argovie, dans la proportion de deux tiers pour le premier et d'un tiers pour le second.

2. Le Tribunal fédéral, estimant que cette solution ne répondait ni au sens de la disposition de l'art. 11<sup>1</sup>, ni à l'esprit de la loi, est revenu de sa jurisprudence et a repris la manière de voir primitive du Conseil fédéral. Il admet que lorsqu'il ne s'agit — comme dans le cas particulier — que de la *durée* du séjour, les mots « le plus long séjour » doivent être pris dans leur sens absolu et uniquement à l'égard d'un seul canton. Or, le plus long séjour ne peut exister en deux endroits : il se limite au canton où il a eu la plus longue durée; en conséquence, le Tribunal fédéral a attribué la famille en question au seul canton de Berne, où l'ascendante commune avait séjourné le plus longtemps (T. F., XXVIII<sup>2</sup>, 197, 1<sup>o</sup>; J. T., 1902, 696).

4<sup>o</sup> *Le maintien incomplet de la police sur les étrangers* (art. 11<sup>4</sup>).

Tandis que la loi vient de prendre en considération la durée du séjour, elle en envisage ici la nature, les circonstances qui l'ont accompagné, et plus spécialement le point de savoir si le séjour a été autorisé ou simplement toléré. La faute du canton consiste ici essentiellement dans la négligence

de l'autorité : tolérance du vagabondage, défaut d'exigence de papiers de légitimation, célébration irrégulière du mariage (T. F. I, 552, 6<sup>o</sup> ; III, 364, 9<sup>o</sup>).

5<sup>o</sup> *L'enrôlement d'étrangers parmi des troupes capitulées* (art. 11<sup>s</sup>).

Nous avons déjà vu (p. 21) que toutes les conséquences de tels enrôlements étaient expressément mises à la charge du canton intéressé.

6<sup>o</sup> *La délégation d'emplois publics à des étrangers* (art. 11<sup>s</sup>).

Ce fait crée, aux yeux de la loi, un lien de droit de nature à justifier, le cas échéant, une attribution au canton en cause.

7<sup>o</sup> *La délivrance de papiers de légitimation à des étrangers* (art. 11<sup>s</sup>).

La loi vise ici l'octroi de tout acte de légitimation de nature à laisser supposer le droit d'origine de l'individu : acte d'origine, de voyage, etc. ; elle sanctionne plus spécialement l'obligation des cantons de subordonner la délivrance de tels actes à des étrangers (voir p. 23) à la preuve que ceux-ci se légitiment autorisés par leur Etat d'origine à voyager à l'étranger (Ullmer, I, 515).

8<sup>o</sup> *La concession de patentes ou de permis d'industrie* (art. 11<sup>s</sup>).

La loi considère ce fait comme une circonstance emportant dans maint cas présomption d'octroi de l'indigénat (Ullmer, I, n<sup>o</sup> 510).

9<sup>o</sup> *Lorsqu'avec intention ou par négligence l'on a omis d'informer le Conseil fédéral de la présence d'un heimatlose sur le territoire d'un canton* (art. 11<sup>s</sup>).

Cette disposition de la loi frappe l'omission dolosive ou résultant simplement de négligence, de toute personne — canton, commune, particuliers — que la loi ou un devoir civique obligent à signaler à l'autorité fédérale la présence du heimatlose (C. F., 11 août 1903. Alexandrovitch).

## 2. CAS NOUVEAUX

La loi fédérale prescrit (art. 15-21) des mesures contre le heimatlosat, mesures qui tendent toutes à prévenir la perte de l'indigénat, soit des citoyens suisses eux-mêmes, soit des étrangers qui se trouvent sur le territoire de la Confédération. Ces mesures relèvent de différents domaines du droit : droit civil (état civil, mariage), qui fonde la compétence de l'autorité fédérale pour les édicter directement ; droit public (administration de la police des étrangers) ou pénal (répression du vagabondage et de la mendicité), qui rentrent dans les attributions des cantons, pour autant que la Confédération ne prescrit pas à ceux-ci, en vertu de l'art. 68 de la Constitution fédérale, des mesures spéciales à prendre pour prévenir la naissance de cas de heimatlosat.

Nous nous bornons à rappeler la disposition de l'art. 15 qui prescrit la dissolution ou la conversion en unions légales des *concubinats de heimatloses* incorporés, ainsi que celle de l'art. 16, qui cherche à *prévenir le vagabondage* en obligeant les cantons à astreindre à une instruction scolaire et religieuse régulière les enfants des heimatloses incorporés. Nous avons examiné par anticipation l'art. 17 (p. 69, 2<sup>e</sup>, b.) ; nous n'y revenons pas.

« Il n'est pas douteux que l'état permanent de *vagabondage* ne puisse engendrer de nouveaux heimatloses, disait le Conseil fédéral dans son message, vu la difficulté d'empêcher la réunion de ces vagabonds avec d'autres vagabonds étrangers et de contrôler l'état civil de leurs femmes et enfants réels ou prétendus » : l'expérience a malheureusement prouvé que des individus, portés à l'oisiveté, ce ferment du vagabondage, cherchent dans la cohabitation avec des vagabonds étrangers la création d'un état de fait propre à les dispenser des obligations qui sont attachées à l'indigénat. Les vagabonds sans profession et les mendiants doivent être punis, et les

vagabonds étrangers renvoyés à leurs autorités d'origine<sup>1</sup> (art. 18 et 19<sub>2</sub>). Le Conseil fédéral a dû faire des réserves, en présence de cette disposition, au sujet de la teneur de l'art. 145 de la loi zougnoise sur les communes, du 20 novembre 1876 (F. f., 1878, II, 664. De Salis, II, n° 572), qui prescrit que « les personnes qui mènent une vie errante — heimatloses, mendiants, déserteurs — doivent être de suite reconduites à la frontière ». Pour les heimatloses, ce renvoi ne peut avoir lieu qu'après due constatation de leur droit d'origine.

Les art. 18 et 19<sub>2</sub> sont applicables à tous les individus qui se livrent au vagabondage et à la mendicité (Ullmer, I, n° 525<sub>1</sub>). Ainsi que l'a fait remarquer le Conseil fédéral, il faut, pour les reconnaître, s'en remettre au tact de la police. La position personnelle d'un individu, sa profession, le temps et le lieu, le nombre des arrestations qu'il a subies, les observations

<sup>1</sup> Sont tout spécialement l'objet de ces prescriptions les *Tziganes*, qui, de l'Autriche, de l'Allemagne du sud, de l'Alsace, pénètrent en Suisse.

La Constitution fédérale (art. 102<sub>10</sub>) plaçant dans les attributions et les obligations du Conseil fédéral le soin de « veiller à la sûreté intérieure de la Confédération, au maintien de la tranquillité et de l'ordre », cette autorité a adressé, en date du 11 juillet 1906, la circulaire suivante aux gouvernements cantonaux concernant les mesures à prendre contre les tziganes :

« L'apparition toujours plus fréquente de bandes de tziganes à notre frontière nous engage à vous exposer ci-après les mesures qui nous semblent propres à préserver notre territoire de ces importuns visiteurs.

« Après diverses tentatives de régler la question des tziganes par des ententes entre les cantons, une conférence de plusieurs directeurs de police cantonaux, qui eut lieu en 1887 à Saint-Gall, posa le principe de la fermeture de la frontière suisse à tous les tziganes sans exception ; dans notre rapport de gestion pour 1887, nous avons recommandé l'application de ce système, en faisant remarquer que les gouvernements de Prusse et de Bavière procédaient d'une manière analogue. Depuis, le Wurtemberg, le Grand-duché de Bade, l'Alsace-Lorraine et, d'autre part, l'Autriche et l'Italie ont également fermé leurs frontières aux tziganes ; c'est pour nous une raison de plus d'appliquer strictement le principe de la fermeture absolue. Il est clair aussi que seul un mode de procéder uniforme peut avoir les résultats désirés.

« Nous prions donc les cantons frontières d'inviter leurs autorités de police à s'opposer rigoureusement à l'entrée des tziganes sur le territoire suisse et à renvoyer le plus vite possible ceux qui y auraient pénétré dans l'Etat d'où ils sont venus. La surveillance devra s'exercer notamment dans les gares pour empêcher les tziganes de descendre ou de poursuivre.

des agents de police, doivent, dans la plupart des cas, faire facilement reconnaître si cet individu est un mendiant de profession et s'il s'adonne à l'oisiveté et au vagabondage (C. F., 26 août 1853. Ullmer, I, n° 525).

Il y a évidemment lieu de distinguer du vagabondage les déplacements fréquents nécessités par l'exercice d'un métier ou d'une industrie qui, par leur nature même, ne pourraient être exploités continuellement au même endroit : tel est le cas des multiples professions exercées par les industriels ambulants, colporteurs, étalagistes, musiciens, bateleurs, saltimbanques, etc., qui ne peuvent toutefois être autorisées par les cantons que pour autant que les intéressés sont porteurs de papiers de légitimation réguliers et ne sont pas accompagnés d'enfants en âge de fréquenter les écoles (art. 19).

Les rapports incessants que l'Etat entretient avec les nombreux *étrangers* qui séjournent sur son territoire — la Suisse

leur route à travers notre pays et, le cas échéant, pour les reconduire immédiatement à l'autorité frontière étrangère. Il est nécessaire, d'autre part, que les autres cantons aussi exercent une surveillance sévère sur les tziganes, les empêchent, en quelque lieu qu'ils se rencontrent, de pénétrer plus avant sur notre territoire et les refoulent à la frontière par le même chemin qu'ils ont pris pour venir.

« Pour appuyer les organes cantonaux, notre département des douanes a enjoint à tout le personnel fédéral des gardes-frontières d'arrêter de leur chef tous les tziganes qui mettraient le pied sur le territoire suisse, et, s'il y a moyen, de leur faire repasser la frontière ou, si cela ne leur était pas possible, d'appeler la police cantonale et de lui prêter leur concours. Cette intervention, toutefois, du personnel fédéral des gardes-frontières ne peut avoir qu'un caractère subsidiaire, la responsabilité du service de la police des étrangers devant être laissée aux cantons.

« En outre, nous fondant sur l'art. 2, n° 3, de la loi fédérale du 29 mars 1893 concernant les transports par chemins de fer et bateaux à vapeur et, en application de l'art. 102, n° 10, de la Constitution fédérale, nous avons, comme nouvelle garantie contre l'irruption et le passage des tziganes, interdit d'une manière absolue aux compagnies suisses de transport de transporter des tziganes.

« Nous espérons que la coopération de tous les organes et autorités intéressés parviendra à préserver le plus possible notre pays du fléau des tziganes.

« Au reste, on ne peut s'empêcher de reconnaître que, pour remédier radicalement à ce mal, il est besoin d'une action commune des divers Etats ; nous avons donc l'intention de proposer aux gouvernements des pays voisins une conférence internationale pour discuter cette question. »

héberge aujourd'hui plus de 250,000 étrangers — ont à juste titre préoccupé le législateur : on ne peut nier que la sanction rigoureuse dont il frappe le défaut de vigilance de l'autorité (art. 23) soit le moyen le plus efficace pour prévenir l'apparition de nouveaux cas de heimatlosat.

L'établissement temporaire ou prolongé n'est accordé aux étrangers qu'à des conditions spéciales, réglées généralement par les traités internationaux. La condition *sine qua non* de l'établissement est la présentation de *papiers de légitimation*, qui ont pour but et pour effet de prouver d'une façon non équivoque l'existence de l'indigénat de l'intéressé. Que ces papiers consistent, comme c'est le cas en Suisse, en un « acte d'origine » (St-Gall : « acte de famille » ou « livret de famille »), ou, comme en Autriche, en un extrait des registres de paroisse (Kirchenbücher), ou encore dans le « certificat de nationalité » que la plupart des Etats délivrent à leurs ressortissants, ils ont force probante s'ils sont libellés en la forme officielle et établissent la nationalité du titulaire (F. f., 1885, II, 457).

Il y a cependant lieu de n'accepter qu'avec prudence les papiers présentés : la Bavière refusait, dans un cas, de reconnaître la validité de l'acte d'origine d'un de ses ressortissants établi à St-Gall, et cela pour le motif que cet acte avait été délivré par une autorité incompétente — l'autorité communale — et devait par suite être considéré comme nul (F. f., 1892, II, 368. De Salis, II, n° 500). Il faut de même n'accorder qu'une valeur relative au « passeport » (acte strictement personnel, de durée limitée, portant autorisation de se rendre à l'étranger), au « certificat d'immatriculation » dans un consulat, une légation, etc., toutes pièces considérées par maint Etat étranger comme purement administratives, portant simplement présomption d'existence de l'indigénat et ne valant que jusqu'à preuve contraire <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Voir : Cogordan, *La nationalité*, p. 401, s. Roguin, *Conflits des lois suisses*, p. 24, note 1.

Le défaut de papiers de légitimation doit être compensé par un cautionnement personnel ou pécuniaire, destiné à servir de dédommagement à la commune pour le cas où l'intéressé deviendrait heimatlose. Le Conseil fédéral n'a pas cru devoir refuser sa sanction à la loi s<sup>t</sup>-galloise sur la police des étrangers et l'établissement, des 17 mai-19 juin 1899, loi qui dispose que le séjour ou l'établissement peut être accordé exceptionnellement par le Conseil d'Etat à des réfugiés politiques, même sans caution (F. f., 1900, II, 9. De Salis, II, n° 577).

— Rappelons à ce propos que les autorités de police de Bâle-Ville accordèrent jadis l'établissement à la famille Rybinski uniquement sur présentation par le chef de famille d'un « acte de bonnes mœurs » (Leumundspapier), ce qui devait constituer plus tard, lors de l'incorporation de l'intéressé, un fait de plus à la charge de cet Etat.

Il est indubitablement de toute importance de ne délivrer des permis de séjour ou d'établissement qu'après examen des dispositions de la loi étrangère sur la perte de l'indigénat (art. 20), et de n'accorder aucun permis d'une durée excédant celle de la validité des papiers présentés<sup>1</sup>. Le Département fédéral de justice et police le rappelait, en 1887, dans sa réponse, sur ce point, à une autorité cantonale : « Nous savons bien, dit-il, que nombre de lois ou règlements cantonaux sur la police des étrangers consacrent cette règle ; mais nous constatons malheureusement que les autorités locales ne l'appliquent pas avec assez de rigueur. Le principe devrait être non seulement adopté en théorie, mais aussi mis sérieusement en pratique ; il faudrait, pour cela, que les autorités locales fussent tenues d'inviter les étrangers domiciliés sur leur territoire, par exemple quatre semaines avant l'expiration de leurs papiers de légitimation, à régulariser leur situation par la production de nouveaux papiers. En procédant

<sup>1</sup> Un mode tout spécial de procéder à l'égard des ressortissants allemands, mode déjà suivi à Bâle, a été proposé, en 1897, par la légation d'Allemagne aux autorités zurichoises : voir Rapp. gest. J. et P., 1897, 136.



de la sorte, on éviterait, sans aucun doute, bien des inconvénients, ainsi que l'expérience l'a démontré ces derniers temps; on parviendrait, en effet, beaucoup plus vite à la connaissance des cas où un étranger... a renoncé clandestinement à son droit de cité primitif, sans acquérir une autre nationalité, ou bien des cas où des mariages ont été célébrés et où des enfants sont nés sans avoir été inscrits au lieu d'origine, etc., cas auxquels on pourrait alors mettre ordre avant d'en arriver à des complications. » (Dép. J. et P., 22 juillet 1887. F. f., 1888, II, 332. De Salis, II, n° 674).

Rappelons encore la décision prise en 1877 par le Conseil fédéral pour prévenir les cas de heimatlosat pouvant résulter du fait que des étrangers obtiennent de leur pays d'origine leur manumission et du Conseil fédéral l'autorisation de se faire naturaliser suisses<sup>1</sup>, sans parvenir ensuite à acquérir un droit de bourgeoisie : « Toutes les fois qu'une décision sera prise au sujet d'une demande d'autorisation et que le requérant produira un certificat de manumission, le fait sera porté à la connaissance du canton où ce dernier est établi. — Cette mesure permettra aux cantons d'exiger, sous peine d'expulsion, des étrangers qui ont fait une demande de cette nature et qui n'ont pas, dans la suite, acquis la nationalité suisse, la preuve qu'ils ont recouvré leur nationalité primitive. » (C. F., 18 avril 1877. F. f., 1877, II, 370; 1878, II, 24; comp. aussi F. f., 1895, II, 43. De Salis, II, nos 471, 452, p. 303, note 1. Voir aussi : F. f., 1905, II, 743.)

L'élément de faute de nature à engager la responsabilité du canton est généralement caractérisé par le fait de la tolérance accordée à des individus dépourvus de papiers de légitimation — acte d'origine (Ullmer II, n° 1038, 3°); acte de mariage, etc., — ou ne pouvant présenter des papiers réguliers (Ullmer II, n° 1044); mais tout acte de tolérance ne

<sup>1</sup> Loi du 25 juin 1903 sur la naturalisation des étrangers et la renonciation à la nationalité suisse (R. O., n. s., XIX, 652), art. 1 et 4.

constitue pas une faute : Le Tribunal fédéral a, dans la cause Bongni (T. F., XVII, 251, c) libéré de toute charge l'Etat de Neuchâtel dont une commune avait gardé durant sept mois sur son territoire l'enfant heimatlose d'un couple disparu, en pourvoyant à son entretien.

Il s'est parfois présenté des cas (8 en 1885) où des jeunes gens, nés en Suisse de parents étrangers, ont été incorporés dans l'*armée fédérale* (Rapp. gest. J. et P. 1885, 443 ; F. f. 1885, II, 884 ; 1886, I, 839 ; De Salis II, n° 476) ; nous avons déjà vu (p. 58) que l'admission au service — civil ou militaire — de l'Etat peut entraîner la dénationalisation de l'étranger : la France a, dans un cas, refusé de reconnaître comme ressortissant un Français qui avait exercé momentanément les fonctions d'agent de police dans un canton (F. f. 1856, I, 308). « Notre but, disait à cette occasion le Conseil fédéral aux cantons en leur recommandant plus de circonspection dans ce domaine, n'est nullement de nous opposer à l'emploi de capacités étrangères, surtout pour des places importantes, mais nous pensons que ce point mérite d'être pris en considération pour ce qui concerne les emplois subalternes ». La délivrance de papiers de légitimation, de passeports à des étrangers (art. 21) ne pourrait de même qu'entraîner la responsabilité du canton intéressé.

Des cas de litige sur le droit d'origine des personnes peuvent provenir de la gestion des offices de l'*état civil* (voir en outre : F. f. 1904, I, 477) : il n'est pas sans exemple que des étrangers, bien que dépourvus de papiers de légitimation réguliers, aient été mariés en Suisse sur le simple témoignage de soi-disant compatriotes attestant la nationalité des intéressés (C. F. 1905. Ostrabradski). Le Conseil fédéral a, entre autres, en 1885, attribué au canton de Genève une fille naturelle qu'un officier de l'état civil de ce canton, où elle était née, avait inscrite dans ses registres sous le nom — un nom d'emprunt — du père, en négligeant de mentionner le nom de la mère (F. f. 1886, I, 838). Il a dû être procédé de

même à l'égard d'un autre canton, où un officier de l'état civil avait inscrit la reconnaissance d'un enfant naturel par un père étranger, acte que l'Etat d'origine de celui-ci considérerait comme sans effet sur la nationalité de l'enfant (F. f., 1889, II, 668; III, 234. De Salis II, n° 505). La même conséquence pourrait être attachée au défaut de communication des actes de l'état civil <sup>1</sup>, en un mot à tout acte entraînant en fait ou contribuant à entraîner la perte du droit de patrie (art. 22).

La loi fédérale (art. 23) attribue l'enfant trouvé au canton où il a été exposé, pour autant qu'il ne peut lui être octroyé aucun autre indigénat (Rapp. gest. J. et P. 1888, 441. — C. F., 11 août 1903, Alexandrovitsch).

#### B. Répartition des charges (art. 13).

L'incorporation, pour brutal qu'en soit parfois le procédé, n'exclut cependant pas une répartition équitable, entre les cantons en faute, des charges qu'elle entraîne. Voyons un peu dans quels rapports se trouve cette possibilité de répartition avec les divers motifs qui déterminent l'incorporation. Plusieurs cas peuvent se présenter :

a) *Un seul motif* est invocable et ce motif ne concerne qu'un seul canton. — L'art. 13 n'est évidemment pas applicable; il n'y a pas lieu à répartition. (T. F. XXVIII<sup>2</sup>, 197, 2°).

b) *Un seul et même motif* concerne plusieurs cantons. — Ici seulement commence, à l'exclusion du cas précédent, la possibilité de répartition, ainsi qu'il ressort de l'arrêt du Tribunal fédéral en la cause Axt (T. F. XXVIII<sup>2</sup>, 197, 2°) où le Conseil fédéral (voir p. 91), partant de l'interprétation spéciale qu'il donnait à la circonstance du « plus long séjour », faisait application de l'art. 13. — Le Tribunal fédéral base

<sup>1</sup> Voir : Circulaire (du 7 septembre 1905) du Conseil fédéral aux gouvernements cantonaux concernant la convention de la Haye du 12 juin 1902, relative au mariage (F. f., 1905, V, 124).

ici son interprétation de cette disposition plus spécialement sur le texte français de la loi, qui porte : « ... Dans le cas où *un* ou plusieurs des principes mentionnés ..... peuvent s'appliquer à *plusieurs* cantons..... » (Texte allemand : « ... insofern in einem Spezialfalle einzelne oder mehrere ..... angeführten Gründe gegenüber mehrern Kantonen vorliegen..... »).

c) *Plusieurs motifs distincts concernent plusieurs cantons.* — C'est le cas qui s'est présenté le plus fréquemment au Tribunal fédéral. Dans la cause Matthys (T. F. III, 365, 10<sup>o</sup>) cette autorité a attribué, suivant le principe de l'origine, une famille heimatlose au canton de Berne et imposé au canton du Valais, en vertu de l'art. 11, chiffres 2, 3, 4, 7 de la loi, une contribution de 800 francs à l'incorporation ; dans la cause Reglin (T. F. XIII, 472, 6<sup>o</sup>) elle a de même condamné Tessin à payer à Uri, en vertu du chiffre 2 de l'art. 11, une contribution de 1500 francs. Par contre, dans la cause Nidegger (T. F., I, 552, 6<sup>o</sup>), le Tribunal fédéral, tout en attribuant au canton de Fribourg, en vertu du principe de l'origine, une famille de heimatloses, retenait à la charge de Valais le fait du mariage contracté irrégulièrement sur son territoire et de la longue tolérance dans le canton, mais sans déterminer le montant de l'indemnité due par le canton du Valais. Récemment, le Conseil fédéral attribuait à Vaud, canton d'origine de l'intéressée, une femme qui, mariée irrégulièrement à Genève, s'y trouvait sans nationalité par suite de la disparition du mari, et condamnait le canton de Genève à payer à celui de Vaud « une indemnité équitable ». (C. F. 1905, Ostrabradski).

d) D'une part, *un seul et même motif* concerne à la fois *plusieurs cantons* ; d'autre part, *plusieurs motifs* distincts concernent *plusieurs cantons*. — L'art. 13 est également applicable.

## II. Lois cantonales.

### 1. CAS ANCIENS

Les cantons procèdent à l'incorporation dans les communes suivant des principes et des modes divers :

*Attribution à une commune déterminée :*

a/ D'après des motifs plus ou moins identiques à ceux de la loi fédérale : Fribourg et Grisons n'ont pas admis comme motif d'attribution l'enrôlement dans les troupes capitulées ; par contre, Fribourg admet l'inscription sur la liste des prébendaires de la commune ; Tessin, le service militaire et les impôts fournis aux communes.

b/ D'après l'origine : Neuchâtel ; éventuellement répartition suivant mode spécial ;

c/ D'après la faute de la commune ou de l'Etat : St-Gall, Zoug, Uri, Zurich, Vaud, Valais. Eventuellement, répartition entre les communes.

*Répartition entre les communes.* Tiennent compte, dans cette répartition :

a) de la parenté — une même famille devant, autant que possible, ne pas être divisée : Neuchâtel, Zoug, Obwald, Nidwald.

b) du nom de famille ; les individus portant le même nom devant être de préférence incorporés dans la même commune : Neuchâtel, Obwald.

c) de la confession : Argovie, Neuchâtel.

*Répartition égale :* un individu par commune ; répartition des autres suivant mode spécial : Thurgovie, Berne (Jura).

*Répartition proportionnelle :*

a) au chiffre de la population totale de la commune : Zoug, Uri.

b) au chiffre de la population et de la fortune totales : St-Gall, Schwytz, Tessin.

c) au chiffre de la population et de la fortune bourgeoises : Valais, Nidwald, Berne, Argovie.

*Tirage au sort* entre les communes : Berne (Jura), Obwald, Nidwald.

Possibilité d'*échange*, entre les communes, des individus qui leur sont attribués : Obwald, Nidwald.

## 2. CAS NOUVEAUX

Les lois cantonales attribuent le heimatlose à la commune qui, soit directement, soit indirectement, a provoqué la perte de l'indigénat de l'intéressé<sup>1</sup>. En outre, plusieurs de ces lois fixent une contribution pécuniaire :

a/ du fonctionnaire fautif : Bâle-Campagne, jusqu'à fr. 400 pour un incorporé majeur, et jusqu'à fr. 200 pour un mineur.

b/ de l'Etat : Thurgovie : fr. 200-300 par individu.

St-Gall : » 200-500 »

Zurich : » 200-600 » plus par-

ticipation, pour la moitié, pendant quinze ans, aux frais d'assistance de l'incorporé et de sa famille.

Les *enfants trouvés* sont, d'après la plupart des lois cantonales, attribués à la commune où ils ont été exposés. Cependant Berne, Tessin, les répartissent successivement entre toutes les communes du canton. L'Etat contribue généralement, par une subvention pécuniaire, à leur incorporation.

a/ Contribution *unique* payée :

1<sup>o</sup> de suite : Fribourg : fr. 800.

Vaud : 2/3 du prix de réception à la bourgeoisie.

2<sup>o</sup> après quatre ans : Zurich, Schaffouse : fr. 400.

3<sup>o</sup> après huit ans : Thurgovie : fr. 400.

<sup>1</sup> Pour Vaud, voir plus spécialement : Loi vaudoise sur la police des étrangers, du 12 mai 1900. — Recueil officiel des Lois, etc. (édit. 1900), Tome XCVII, p. 147.

4<sup>e</sup> à la majorité de l'enfant : Obwald : fr. 200, plus participation pour la moitié, jusqu'à cette majorité, aux frais d'entretien et d'éducation de l'enfant trouvé.

b) Contribution *annuelle* : Zoug : fr. 70 jusqu'à douze ans.  
Bâle-Campagne : fr. 100 jusqu'à douze ans.

## SECTION IV

### Effets de l'incorporation.

#### I. Effets civils (art. 4).

L'incorporation dans une commune a pour effet d'assimiler celui qui en est l'objet aux autres citoyens. Cette assimilation porte sur les droits politiques et civiques, sur les droits civils; elle peut s'étendre aux droits économiques. Mais seule l'incorporation parfaite produit complète assimilation. « Le principe ainsi posé par le législateur, a rappelé le Conseil fédéral (F. f., 1898, I, 515. De Salis II, n° 501), à savoir que les droits mentionnés n'appartiennent pas, et que les devoirs correspondants n'incombent pas non plus aux heimatloses avant leur incorporation dans une commune; trouve aussi, cela va sans dire, son application en ce qui concerne l'obligation de faire le service militaire, soit de payer la taxe d'exemption... Les heimatloses ne sont véritablement Suisses et appelés comme tels à exercer leurs droits et à remplir leurs devoirs que par leur incorporation dans un canton et dans une commune, et à partir de cette aggrégation. »

Nous avons vu (p. 73) qu'il est fait exception à ce principe pour le droit au mariage.

L'incorporation parfaite déploie son plein effet : l'incorporé est citoyen ; ses enfants légitimes suivront dès lors le droit de bourgeoisie du père. Les principes du droit cantonal déterminent à quelle commune ressortit l'enfant naturel né d'un incorporé (art. 4<sup>s</sup>).

L'assimilation de l'incorporé au citoyen comprend, au point de vue des droits qui en découlent, deux degrés :

- 1<sup>o</sup> Le droit de bourgeoisie restreint ;
- 2<sup>o</sup> Le droit de bourgeoisie intégral.

#### *A. Le droit de bourgeoisie restreint.*

La loi exige d'une façon absolue la concession du droit de bourgeoisie restreint : c'est un minimum dont elle ne laisse dépendre l'octroi d'aucune condition quelconque, sous réserve toutefois des exceptions qui résultent des dispositions de l'art. 3. L'incorporé jouit avant tout des droits politiques et civils ; des avantages communaux (services publics, etc.) ; religieux et scolaires ; la loi s<sup>t</sup>-galloise le met au bénéfice des fonds d'école et d'église : l'incorporé est membre de la paroisse dont font partie les autres bourgeois de sa confession, ou de la paroisse de sa confession la plus rapprochée.

L'incorporé a droit à l'assistance en cas de besoin ; ce droit est, nous l'avons déjà vu, un attribut du droit de bourgeoisie : il subsiste même à l'exclusion de l'incorporation dans la commune (art. 3) ; ce droit comprend non seulement les secours pécuniaires, mais aussi l'admission dans les hôpitaux, les établissements de charité.

L'assistance est due ou fournie exceptionnellement par le canton (art. 3) ; elle peut l'être à la fois par le canton et par la commune : la loi argovienne (§ 4) met l'incorporé au bénéfice de l'assistance par la Commission cantonale des pauvres, qui y pourvoit aux frais de l'Etat, de concert avec l'autorité communale. En 1854, l'Etat d'Uri prenait à sa charge l'assistance de tous les membres alors vivants d'une famille incor-



porée suivant un mode spécial et laissait l'obligation éventuelle d'assistance des descendants de cette famille à la commune d'Altdorf (Namensverzeichniss, § 4).

C'est plus généralement sur la commune que retombe la charge d'assistance ; dans le canton de Vaud, elle y pourvoit au moyen de la Bourse des pauvres <sup>1</sup>. La loi s<sup>t</sup>-galloise (art. 15) dispose que là où une commune se compose de deux associations d'assistance, les heimatloses qui lui sont attribués seront répartis entre elles d'après les mêmes principes qui règlent la répartition entre les communes.

La loi fédérale exige que l'incorporé jouisse d'un droit formel d'assistance. Le Conseil fédéral a dû déclarer illégales, en présence de cette disposition, plusieurs conventions d'incorporation d'habitants perpétuels du Valais dans certaines communes de ce canton, conventions qui, tout en accordant aux incorporés le droit de bourgeoisie de leurs nouvelles communes, renfermaient la clause expresse que les intéressés ne pourraient jamais, eux ou leurs familles et descendants, tomber à la charge de ces communes pour cause de pauvreté ou de maladie, et pourraient en être renvoyés pour cause d'indigence <sup>2</sup>, mauvaise conduite, etc. La seule commune qui eût assumé toutes les obligations légales d'assistance de ses nouveaux bourgeois était Martisberg, commune allemande pauvre et isolée de la montagne, qui comptait à peine quatorze feux et qui, moyennant quatorze mille et quelques cents francs, avait accordé le droit de bourgeoisie à plus de quatre-vingt-

<sup>1</sup> Les fondations d'assistance généralement connues sous le nom de « Bourse des pauvres », « Hôpital » (des pauvres bourgeois), etc., furent fondées par Berne après la Réforme, avec les biens du clergé.

Voir en outre : Loi du 24 août 1888 sur l'assistance. — Recueil officiel des Lois, etc. (édit. 1891), Tome LXXXV, p. 400.

<sup>2</sup> *Conventions* : entre Port-Valais et la commune de Hothén : Port-Valais s'engage à payer, pour l'incorporation de dix-sept familles, fr. 3400 en capital, fr. 200 pour un berger, ou à livrer encore une grande corde communale ; entre Vouvry et Martisberg ; entre Vionnaz, Monthey, Evionnaz, Martigny, Massongex, et la commune de Fischerthal (F. f., 1872, I, 342).

dix familles de langue française, anciens habitants perpétuels de St-Maurice et de Vouvry, comptant ensemble plus de trois cents âmes !

Le canton peut, outre les avantages ci-dessus mentionnés, accorder à l'incorporé d'autres bénéfices (art. 42) : la plupart des lois cantonales lui octroient, outre le droit de bourgeoisie restreint, le droit de jouissance, moyennant finance annuelle, des avantages qui découlent du droit de bourgeoisie intégral (Uri, Namensverzeichnis, § 3).

### B. *Le droit de bourgeoisie intégral.*

C'est le vrai « droit de bourgeoisie », le « Vollbürgerrecht », la « patrizio ». Ce droit comprend, outre les avantages expressément conférés par le droit de bourgeoisie restreint : le droit de participer aux concessions et répartitions directes qui peuvent être faites des biens ou des revenus communaux.

1. Tous les citoyens originaires d'une commune sont membres de l'association bourgeoise de cette commune ; ils en sont « bourgeois ». Cette association possède des biens (terres, pâturages, forêts) qui sont sa propriété exclusive, dont la jouissance est réservée et les revenus répartis aux seuls bourgeois, pour autant toutefois que ces revenus ne sont pas employés à couvrir les dépenses publiques (administration communale, écoles, police) : c'est à ces biens et à ces revenus que le droit de bourgeoisie restreint ne touche pas ; on ne peut nier en effet que l'attribution forcée de nouveaux membres à ces associations bourgeoises, attribution non compensée par une contre-prestation pécuniaire, eût constitué une atteinte à la propriété.

Mais que faut-il entendre par *biens communaux* ? La loi ne le dit pas ; elle en laisse la détermination plus précise au droit cantonal (Ullmer I, n° 491).

Il y a lieu de faire ici une distinction entre les biens communaux ou biens de bourgeoisie, biens publics, et les biens

privés de corporation. Il existe en effet dans plusieurs cantons, indépendamment de la commune bourgeoise, des corporations qui possèdent des biens (capitaux mobiliers ou immobiliers : forêts, pâturages) qu'elles exploitent ou afferment : Nidwald a des « abbayes » (Ullmer, II, n° 1115); Obwald, Lucerne, des corporations de forêts (Ullmer, II, n° 1116); Zoug, des corporations de commune (T. F. XXIX<sup>1</sup>, 400, 2°); Tessin, des corporations de localité (F. f., 1874, I, 39). Ces associations ne sont pas des corporations de droit public; leurs biens n'appartiennent pas à l'ensemble des bourgeois où la corporation se recrute généralement, mais sont des biens privés; ils ne tombent donc pas sous le coup de la loi fédérale. Cependant, si ces biens sont affectés en partie à des buts d'utilité publique, il y aura lieu d'en détacher la part devenue bien public par destination et d'appliquer à cette part les dispositions de la loi fédérale. Mais le règlement de cette question est laissé à la compétence des tribunaux civils (Ullmer, II, n° 1034).

A Obwald, l'incorporation donne droit de participation à la part des biens de corporations affectée à des buts d'utilité publique; et la loi spécifie que si l'achat du droit de corporation vient à être réglé pour les autres bourgeois, l'incorporé aura autant de droits que tout autre bourgeois.

2. La loi fédérale n'exige pas de la commune l'octroi gratuit à l'incorporé du droit de bourgeoisie intégral; elle autorise cependant l'incorporé à acheter ce droit, pour la moitié du prix ordinaire, ou, à défaut de prix fixé, pour une somme qui ne peut excéder la moitié de la valeur capitalisée des bénéfices qui découlent de ce droit. Le canton ne peut dépasser ce maximum, mais a la faculté de s'en tenir au-dessous de cette limite.

La question s'est posée de savoir si une faveur accordée par une commune à des personnes qui viennent par la suite à être incorporées dans cette commune peut, après estimation, être portée en déduction du prix d'achat du droit de bour-

geoisie intégral. Le Conseil fédéral a jugé dans une espèce (F. f., 1859, I, 377. Ullmer, I, n° 492) qu'une franchise — il s'agissait de l'exemption de la taxe d'habitation et de celle sur le bétail — accordée à une famille, d'une manière absolue, pour toujours et, en outre, confirmée expressément par la commune, devait être maintenue dans son intégralité en faveur des personnes qui en bénéficiaient et pouvait être imputée pour sa valeur sur le prix d'achat du droit de bourgeoisie intégral.

3. La loi se montre particulièrement généreuse envers les enfants de l'incorporé nés après l'incorporation de celui-ci dans la commune (art. 4<sup>e</sup>) : ces enfants — tout comme les descendants de ceux-ci (Ullmer, II, n° 1035) — acquièrent d'emblée, dès leur naissance, le droit de bourgeoisie intégral, même si leurs parents n'ont que le droit de bourgeoisie restreint ; il y a donc ici assimilation au second degré. Cette mesure, que la loi fédérale a empruntée à la loi soleuroise, a l'heureux effet de faire disparaître peu à peu les droits de bourgeoisie restreints et de parfaire l'assimilation. « De cette manière, dit le Conseil fédéral dans son message, la transition s'opérera successivement dans le temps durant lequel les communes auront appris à considérer les incorporés comme leurs concitoyens ».

L'enfant naturel acquiert, tout comme l'enfant légitime, dès sa naissance le droit de bourgeoisie intégral. Le Conseil fédéral a dû à mainte reprise rappeler aux cantons qu'au point de vue des droits découlant de l'incorporation, l'enfant naturel doit être mis sur pied de parfaite égalité avec l'enfant légitime. « Il faut prendre en considération, disait-il à ce sujet, le fait que cette espèce de dégradation des enfants naturels, alors même qu'elle serait reconnue au sein de la famille, est, en matière bourgeoisie, contraire aux lois de la nature et de la justice, ainsi qu'aux principes généraux du droit de famille » (F. f., 1884, II, 678. De Salis, 1<sup>re</sup> édit., I, n° 336).

Les enfants des incorporés doivent être traités à l'égal de

ceux des anciens bourgeois ; mais la loi fédérale ne peut empêcher que ces enfants se trouvent peut-être dans le cas de devoir céder la priorité, dans la jouissance des droits bourgeoisiaux, aux enfants nés antérieurement des anciens bourgeois. Ceci est une question de règlement de bourgeoisie (F. f., 1872, I, 348).

L'enfant trouvé reçoit dès son incorporation le droit de bourgeoisie intégral (art. 23).

## II. Effets pécuniaires (art. 5).

Nous avons vu (p. 78) que l'incorporation est, en principe, gratuite ; l'indigence ne peut être un motif de refuser ou de différer l'incorporation.

Mais la loi poursuit un but marqué : l'égalisation des conditions. Le droit de bourgeoisie restreint est une exception ; or la tendance de la loi est de restreindre ces exceptions, et même de les faire disparaître. Vienne donc à se présenter le cas d'un incorporé jouissant d'une certaine aisance, la loi lui impose le droit de bourgeoisie intégral, en l'astreignant à payer, proportionnellement aux avantages qu'il en retire et eu égard à ses circonstances de famille, l'achat de ce droit.

La loi bernoise (art. 10) dispose qu'après dix ans à partir de son incorporation, l'incorporé ne plus être tenu d'acheter le droit de bourgeoisie intégral.

---

### CHAPITRE III

#### *Compétences et procédure.*

La procédure en matière de heimatlosat antérieure à la loi fédérale du 3 décembre 1850 était quelque peu empirique, participant, comme telle, de la nature toute spéciale des relations que les cantons avaient entre eux sous l'égide du Pacte fédéral de 1815, qui avait créé une Confédération d'Etats : les contestations touchant le heimatlosat étaient alors liquidées par voie d'*arbitrage*, avec recours au droit confédéral (Concordat du 3 août 1819, art 2), institution qui fonctionnait sous la haute surveillance du Directoire fédéral (Concordat du 17 juillet 1828) : les arbitres se réunissaient, dans la règle, pendant les sessions de la Diète fédérale, ou après, dans le plus bref délai possible <sup>1</sup>.

La loi fédérale de 1850 substitua au tribunal arbitral le Conseil fédéral et, subsidiairement, le Tribunal fédéral, que la Constitution fédérale de 1848 venait de créer. L'expérience avait surabondamment prouvé la nécessité de l'action d'une autorité centrale, investie du droit de direction générale des enquêtes et de la prompte liquidation des cas litigieux : ne vit-on pas, même après la promulgation de la loi de 1850, dans certains cantons des fonctionnaires se refuser à procéder à l'interrogatoire de heimatloses, de peur qu'il n'en résultât un antécédent contre leur canton ?

<sup>1</sup> De 1815 à 1848, quinze cas de heimatlosat ou de contestations sur le droit de cité furent liquidés par voie d'arbitrage.

La Constitution fédérale de 1848 (art. 56) et, après elle, celle de 1874 (art. 68), ont fait du heimatlosat une affaire fédérale. Le Conseil fédéral est autorité administrative, judiciaire, exécutive : il instruit le cas de heimatlosat, décrète l'incorporation, en assure l'exécution. Le Tribunal fédéral est autorité essentiellement arbitrale : il tranche les contestations que peuvent faire naître les décisions du Conseil fédéral.

#### A. L'enquête.

Le maintien de la police des étrangers rentre dans les attributions et les obligations des cantons. Un doute ou une contestation venant donc à s'élever sur l'indigénat d'un individu, c'est au canton qu'il appartient et qu'il incombe d'aviser aux mesures à prendre : l'autorité cantonale doit pourvoir ou à la régularisation de la situation juridique de l'intéressé — c'est à ce dernier à mettre lui-même en règle sa situation (F. f., 1880, II, 638 ; 1895, II, 43. De Salis, II, n° 475) — ou à son renvoi. C'est, plus spécialement, aux cantons qu'il incombe de faire enquête sur les nouveaux vagabonds qui apparaissent en Suisse<sup>1</sup>.

Mais le heimatlosat est une affaire fédérale : il importe à l'autorité fédérale d'empêcher la naissance de tout nouveau cas de heimatlosat. Si donc l'existence de l'indigénat de l'intéressé ne peut être prouvée, autrement dit s'il est probable que celui-ci est heimatlose, l'autorité fédérale a le droit et le devoir d'intervenir d'office. — Quant à l'enfant trouvé nouveau-né, sa situation est provisoirement réglée par la loi fédérale sur l'état civil (du 24 décembre 1874), qui prescrit (art. 19) l'inscription dans les registres de l'état civil, par l'intermédiaire de l'autorité de police communale, du lieu, de l'époque, des circonstances dans lesquelles l'enfant a été trouvé, etc.

<sup>1</sup> Arrêté fédéral du 23 juillet 1855 (R. O., V, 154).

Le Conseil fédéral fait suivre son intervention d'une enquête, qui a pour but d'éclaircir la situation juridique de l'intéressé et durant laquelle celui-ci jouit de la tolérance provisoire (art. 8) par l'un ou l'autre canton, mesure éminemment propre à prévenir des renvois et des transports intempestifs. L'arrêté de tolérance provisoire, pris sur la base des circonstances préliminaires de l'enquête, mais susceptible de modifications durant l'instruction de celle-ci, ne peut faire l'objet d'aucun recours; il déploie ses effets jusqu'à solution définitive de l'affaire, sur laquelle il n'est d'ailleurs pas de nature à influencer.

Le Conseil fédéral doit procéder à la recherche et, au besoin, provoquer la reconnaissance de l'indigénat de l'intéressé. A cet effet, il doit se mettre en rapport avec l'Etat — canton, Etat étranger — dont il ressort des actes de l'enquête que celui-ci est ou a été précédemment ressortissant (art. 7). Le Conseil fédéral seul a le droit de mener ces négociations avec l'Etat étranger; ni le Tribunal fédéral (Ullmer, I, n° 493), ni les cantons n'ont compétence pour en prescrire la direction et l'étendue.

L'enquête, la tolérance provisoire occasionnent des frais : frais d'enquête proprement dite, frais d'assistance, etc. Tandis que, par arrêté du 4 novembre 1857 (F. f. 1858, I, 301), le Conseil fédéral décidait que les frais d'enquêtes faites pour constater l'origine des vagabonds devaient être réclamés à leurs cantons et communes d'origine, « attendu que ces frais sont, dans la règle, occasionnés par le défaut de surveillance à l'égard des vagabonds habituels et par le peu d'énergie que l'on déploie dans l'application des pénalités prescrites par l'art. 18 » (voir aussi Ullmer, I, n° 525), l'Assemblée fédérale modifiait, en 1867<sup>1</sup>, l'art. 19 de la loi dans ce sens qu'« il ne pourra être réclamé aucune indemnité pour les frais occasionnés par l'ar-

<sup>1</sup> Loi du 24 juillet 1867, en un seul article (R. O., IX, 84). Voir: *Annexes*, p. 123 ss.



restation et la conduite de ces personnes dans le lieu d'origine ou plus loin ».

Quant aux frais de la tolérance provisoire proprement dite, notamment les frais d'assistance, ils sont à la charge du canton auquel incombe cette obligation de tolérance provisoire, quand bien même, par la suite, l'obligation d'incorporer passerait à un autre canton. Telle est la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui l'a justifiée comme suit : ...« La disposition portant que, dans les mesures provisoires qu'il ordonne, le Conseil fédéral est tenu de se conformer aux dispositions des art. 11, 12 et 13 de la loi, prouve que l'on a entendu astreindre le canton qui est obligé d'accorder la tolérance, à supporter aussi les charges qui en résultent, puisqu'il aurait été superflu et inutile de poser des règles particulières pour l'obligation d'accorder la tolérance, si le canton tenu d'accorder la naturalisation devait être encore obligé de prendre à sa charge les frais de tolérance provisoire. La pratique elle-même est d'accord avec cette manière d'interpréter la loi, puisque, dans chaque cas particulier, le Conseil fédéral modifie toujours immédiatement ses décisions relativement à la tolérance provisoire, lorsque dans le cours de l'enquête on découvre de nouveaux faits qui paraissent exiger cette mesure, tandis que, s'il existait une obligation d'indemniser dans le sens dont nous venons de parler, il pourrait laisser subsister purement et simplement jusqu'à solution définitive du procès la mesure provisoire prise en premier lieu » (Ullmer, I, n° 494).

Il n'y a pas de recours, pour le remboursement de ces frais, contre le canton tenu d'incorporer (T. F., XVII, 252, 7°. De Salis, II, n° 497).

C'est au Conseil fédéral qu'il appartient de décider, d'après le résultat de l'enquête, si l'individu qui en est l'objet doit être considéré comme étranger ou comme heimatlose suisse ; le Tribunal fédéral n'est pas compétent pour examiner cette question, comme il l'a fait parfois (T. F., VII, 93, 2° ; X, 95, 1°). L'Assemblée fédérale tranche, le cas échéant sur ré-

quisition du canton, les questions relatives à l'interprétation des traités (F. f., 1890, I, 12).

## B. L'incorporation.

### 1. *Incorporation dans le canton.*

La qualité de heimatlose suisse étant reconnue, il y a lieu de procéder à l'incorporation de l'intéressé.

Le Conseil fédéral détermine, d'après les principes de la loi, quel canton, seul ou conjointement avec d'autres, est tenu de l'incorporation. Dans son arrêté, il fixe au canton un délai de trente jours pour se prononcer sur l'acceptation ou le rejet de la sentence<sup>1</sup>; ce délai peut être prolongé, à la demande du canton; le silence de celui-ci durant le délai fixé équivaut à l'acceptation de l'arrêt, qui passe en force (Ullmer, II, n° 1040. T. F., V, 80, 1°).

Mais il peut arriver que la décision du Conseil fédéral fasse naître un différend, soit que le canton conteste l'obligation qui lui incombe, soit qu'il y ait désaccord entre plusieurs cantons au sujet de cette obligation. Le Conseil fédéral a alors le droit et le devoir de porter de son propre chef, à défaut de réquisition expresse du canton, la contestation devant le Tribunal fédéral (art. 92); le canton ne peut s'y opposer; il n'est notamment pas recevable à déposer une conclusion tendant à ce que la demande du Conseil fédéral soit écartée (Ullmer, I, n° 498).

C'est par l'office du Conseil fédéral seul que la contestation peut être soumise au Tribunal fédéral (T. F., I, 531): le canton n'a pas le droit d'en nantir lui-même cette autorité; un particulier n'est pas davantage admis à le faire (T. F., VIII, 90, 2°).

A teneur de l'art. 49 de la loi sur l'organisation judiciaire

<sup>1</sup> Arrêté fédéral du 29 juillet 1857 (R. O., V, 530s).

fédérale<sup>1</sup>, le Tribunal fédéral connaît, comme cour de droit civil :

1<sup>o</sup> Des différends concernant le heimatlosat, d'après la loi du 3 décembre 1850;

2<sup>o</sup> Des contestations qui surgissent entre communes de différents cantons touchant le droit de cité (Constitution fédérale, art. 110).

Le principe de la compétence du Tribunal fédéral pour trancher les contestations entre communes de différents cantons touchant le droit de cité — cette autorité l'a fait remarquer dans plusieurs de ses arrêts — a été posé ici par la Constitution fédérale (de 1874) comme complément de sa compétence en matière de différends concernant le heimatlosat (T. F., VIII, 79, 1<sup>o</sup>; 852, 1<sup>o</sup>) par la considération que, dans le cours du procès, les circonstances de la cause peuvent modifier la nature première de la contestation (T. F., III, 720, 2<sup>o</sup>; IX, 260, 1<sup>o</sup>). Mais la compétence du Tribunal fédéral ne naît ici qu'après que la procédure administrative prévue par la loi de 1850 a eu lieu et que le Conseil fédéral s'est porté demandeur (T. F., VIII, 90, 2<sup>o</sup>); le Tribunal fédéral est alors seul compétent, à l'exclusion du canton, pour trancher la contestation (T. F., IX, 156, 3<sup>o</sup>).

Il résulte de cette double compétence du Tribunal fédéral que même dans le cas où l'instruction de la cause vient à faire découvrir que l'individu qui en est l'objet a déjà, de par sa filiation, le droit de bourgeoisie d'une commune, il peut être néanmoins suivi à la procédure en matière de contestations sur le heimatlosat (T. F., X, 96, 2<sup>o</sup>).

Le Tribunal fédéral n'est compétent, dans les différends concernant le heimatlosat, que pour déterminer quel est le canton ou quels sont les cantons tenus d'incorporer (art. 8 et 9; J. T., 1881, 500). Il ne peut statuer sur la demande d'un étranger au sujet d'une contestation, entre celui-ci et un

<sup>1</sup> Loi du 22 mars 1893 (R. O., n. s., XIII, 457). Wolf, II, 139.

canton ou une commune, touchant le heimatlosat (T. F., XXIII<sup>1</sup>, 122 ; J. T., 1900, I, 366), ni nantir le Conseil fédéral d'une telle contestation (T. F., VIII, 91, 3<sup>o</sup>).

Dans ces différends sur le heimatlosat, le Conseil fédéral est demandeur ; il est l'autorité administrative qui introduit la cause, et non pas autorité de première instance. Le Tribunal fédéral n'est, vis-à-vis du Conseil fédéral, ni autorité de recours, ni instance supérieure, mais simplement la même autorité compétente pour la solution de ces contestations (T. F., V, 80, 1<sup>o</sup>). Le canton est défendeur ; il ne peut se borner à refuser d'accepter le prononcé du Conseil fédéral ; il doit en outre prouver :

- 1<sup>o</sup> Que l'obligation d'incorporer n'incombe pas à lui-même, mais à un autre canton ;
- 2<sup>o</sup> Quel est ce canton ;
- 3<sup>o</sup> Pour quels motifs.

Le Tribunal fédéral applique la loi fédérale sur la procédure en matière civile, du 22 novembre 1850<sup>1</sup>. Toutefois, le caractère spécial des contestations touchant le heimatlosat peut, le cas échéant, dispenser le Tribunal fédéral de s'en tenir strictement, pour le mode à suivre quant à l'administration et à l'examen des preuves, aux règles de cette procédure (Ullmer, I, n<sup>o</sup> 501).

Il incombe au Conseil fédéral de désigner au Tribunal fédéral, dans sa demande, le ou les cantons qu'il estime être tenus de l'obligation d'incorporer (art. 9). Le Tribunal peut en outre, au cours du procès, appeler en cause, s'il le juge convenable, d'autres cantons en dehors de ceux actionnés par le Conseil fédéral (Ullmer, I, n<sup>o</sup> 497 ; comp. nos 495, 496).

La procédure par devant le Tribunal fédéral en matière de heimatlosat est gratuite (Loi O. J. F., art. 219). Par contre, à teneur des art. 224 Loi O. J. F., et 24 Loi proc. civ. 1850, la partie succombant au procès peut être tenue d'indemniser le

<sup>1</sup> R. O., II, 73 ; Wolf, II, 214.

fonctionnaire fédéral en matière de heimatlosat et de rembourser à la partie adverse tout ou partie de ses frais judiciaires (T. F., V, 82, 3°).

L'arrêt du Tribunal fédéral est définitif : le canton doit procéder dans le délai d'une année à l'incorporation ; ce délai peut être prolongé (art. 14), en cas de circonstances particulières de nature à retarder l'exécution de l'incorporation : procès entre communes, etc. Le Conseil fédéral veille à l'exécution de l'arrêt (art. 24).

## 2. Incorporation dans la commune.

Le canton procède à l'incorporation dans la commune suivant ses propres dispositions législatives — sous réserve toutefois des décisions fédérales spéciales complétant ou modifiant la loi fédérale (voir p. 77, note 1). L'incorporation est parfaite par l'inscription de l'incorporé dans les registres de bourgeoisie et la délivrance d'un acte de bourgeoisie à l'intéressé.

L'autorité cantonale est également compétente pour fixer le montant de la prestation pécuniaire à imposer à l'incorporé (art. 5) — d'après la généralité des lois cantonales, c'est l'autorité communale qui détermine les conditions de fortune et les circonstances de famille de l'intéressé —, ainsi que le prix d'achat du droit de bourgeoisie intégral (art. 4). La loi vaudoise dispose (art. 12) que toute difficulté s'élevant sur la question de savoir qui, de l'Etat ou de la commune, est tenu de supporter les charges de l'incorporation, est tranchée par le Tribunal cantonal, sur mémoire et contre-mémoire.

*Le mode d'achat du droit de bourgeoisie intégral* a fait l'objet d'une décision du Conseil fédéral, qui n'a pas admis comme légal le *paiement par annuités*. D'après ce système, pratiqué jadis en Valais, les incorporés aisés paient aussitôt, et les autres souscrivent des billets payables par amortissements. Mais ce mode de procéder donne lieu à des inégalités

et à des complications : « Il n'est en particulier pas loisible, a fait remarquer, à ce sujet, le Conseil fédéral, de rendre des pauvres gens dépendants de leur commune en vertu d'un billet, car il pourrait arriver fréquemment que le paiement en fût laissé aux descendants, tandis que, d'après l'art. 4, ceux-ci acquièrent en naissant le droit de bourgeoisie dans son entier et ainsi doivent participer immédiatement aux bénéfices communaux sans avoir rien à payer pour cela » (F. f., 1872, I, 350 ; 1873, IV, 254).

---



## CONCLUSION

---

La loi de 1850 a été une loi d'ordre : on ne gueuse plus guère, la dangereuse plaie du heimatlosat vagabond, dont la Suisse souffrait depuis des siècles, est fermée ; une solidarité intercantonale sans cesse croissante y a largement aidé. Mais la loi fédérale et, à l'instar de celle-ci, les lois cantonales qui l'ont suivie, ont été une œuvre essentiellement juste, humanitaire : la vieille dette civile que les régimes despotiques avaient contractée, vis-à-vis de la société, en excluant de la famille, du giron bourgeoisial et cantonal les éléments importuns de l'Etat, la Suisse de 1848 a su l'éteindre : elle a restitué les droits enlevés. Appliquée jusqu'ici par l'autorité fédérale avec autant de générosité envers les sans-patrie que de patiente fermeté vis-à-vis des cantons, la loi fédérale sur le heimatlosat est une garantie pour l'avenir ; elle subsiste, devant le passé, comme le couronnement d'une œuvre de juste et franche réparation.

---





# ANNEXES

---

## LOI FÉDÉRALE SUR LE HEIMATLOSAT

(du 3 décembre 1850) <sup>1</sup>

---

### *A. Naturalisation des heimatlozes.*

ART. 1<sup>er</sup>. — Sont considérées comme heimatlozes, toutes les personnes résidant en Suisse qui n'appartiennent pas à un canton comme citoyen ou à un Etat étranger comme ayant droit d'origine.

ART. 2. — Les heimatlozes actuels se divisent en deux classes :

1° Les « tolérés », c'est-à-dire, qui ont été reconnus jusqu'à présent en cette qualité par un canton, qu'ils aient été départis ou non à des communes ;

2° Les individus sans domicile fixe (vagabonds).

ART. 3. — Les autorités fédérales doivent procurer aux heimatlozes des deux classes un droit de bourgeoisie cantonal et les autorités cantonales que cela concerne un droit de bourgeoisie communal. Les cantons sont dispensés de cette obligation dans les cas suivants :

<sup>1</sup> R. O., II., 130.

1<sup>o</sup> Pour les hommes âgés de plus de 60 ans et pour les femmes âgées de plus de 50 ans ;

2<sup>o</sup> Pour les individus qui ont encouru une peine criminelle ou infamante, jusqu'à ce qu'ils aient été réhabilités.

Dans ces cas, les cantons que cela concerne ont toutefois le devoir de tolérance, ainsi que celui d'entretenir les pauvres.

ART. 4. — L'incorporation dans une commune a pour effet d'assimiler celui qui en est l'objet aux autres citoyens soit en ce qui concerne les devoirs, soit en ce qui concerne les droits politiques et civils, la participation aux avantages communaux, religieux et scolaires, ainsi que la jouissance de secours en cas d'indigence ; cependant l'incorporé n'acquiert pas par ce fait même le droit de participer aux concessions et répartitions directes qui peuvent être faites des biens ou des revenus communaux. Il peut acquérir ce droit pour la moitié du prix ordinaire ou, lorsqu'il n'y a pas de prix fixé, pour une somme qui sera déterminée par les autorités du canton, mais qui ne devra pas excéder la moitié de la valeur capitalisée des bénéfices découlant de ce droit même.

Les cantons peuvent, en accordant la naturalisation, concéder en outre le droit à d'autres bénéfices.

Les enfants légitimes d'un heimatlose, nés après l'incorporation de leur père dans une commune, deviennent bourgeois de cette commune et jouissent de tous les droits attachés à la qualité de bourgeois. De même les enfants naturels d'un heimatlose incorporé deviennent bourgeois de la commune à laquelle ils appartiennent en vertu de la législation du canton que cela concerne et jouissent dans cette commune de tous les droits attachés à la qualité de bourgeois.

ART. 5. — Les heimatloses qui possèdent une fortune suffisante peuvent être astreints, proportionnellement à leur avoir, à payer en tout ou en partie la somme fixée pour l'acquisition du droit de bourgeoisie plein et entier.

L'autorité cantonale détermine le montant de cette somme lorsqu'elle n'est pas fixée par la loi.

L'autorité cantonale est aussi compétente pour juger si la fortune du heimatlose est suffisante ; elle doit à cet égard prendre en considération les circonstances de famille dans lesquelles se trouve le heimatlose.

ART. 6. — Après la promulgation de la présente loi le Conseil fédéral aura à constater le nombre et l'état des heimatloses qui se trouvent en Suisse. Les cantons devront le seconder dans ce travail.

Le Conseil fédéral a le droit de prendre connaissance des procès-verbaux officiels tenus sur la matière ou des actes existants dans les cantons.

ART. 7. — Les recherches ordonnées par le Conseil fédéral doivent être dirigées sur les points suivants :

1<sup>o</sup> Si les personnes en question ne sont pas ressortissantes d'un canton ou d'un Etat étranger comme ayant droit d'origine ;

2<sup>o</sup> A laquelle des deux classes mentionnées à l'art. 2 elles appartiennent.

ART. 8. — Sur la base de ces informations, le Conseil fédéral aura à décider quels cantons doivent être astreints à tolérer provisoirement les heimatloses, sans préjudice de toute disposition ultérieure.

Les principes établis par les art. 11, 12 et 13 font règle à cet égard.

ART. 9. — Le Conseil fédéral aura en même temps, ou après des informations ultérieures, à décider à quel canton, seul ou conjointement avec d'autres, incombe le devoir de naturaliser ces individus ou des familles heimatloses ; il en donnera connaissance aux cantons que cela concerne.

Si les cantons intéressés ne sont pas d'accord avec l'opinion du Conseil fédéral, celui-ci saisira le Tribunal fédéral de l'affaire ; il lui est aussi loisible de prendre à partie plu-

sieurs cantons simultanément et de proposer que l'un ou l'autre ou aussi plusieurs aient à se charger de la naturalisation d'un heimatlose.

ART. 10. — L'Assemblée fédérale prend les dispositions nécessaires, lorsque des mesures formelles prises par des autorités ou des fonctionnaires de la Confédération donnent lieu à de nouveaux cas de heimatloses.

ART. 11. — Les circonstances suivantes feront principalement règle pour le Tribunal fédéral dans les décisions à rendre sur la naturalisation :

1<sup>o</sup> La descendance légitime ou illégitime de parents déjà naturalisés, répartis ou reconnus comme ressortissants ou tolérés dans un canton ;

2<sup>o</sup> Le mariage célébré dans un canton contrairement aux prescriptions établies par des concordats ou par des lois ;

3<sup>o</sup> Le plus long séjour depuis l'année 1803, si ce séjour ne résulte pas d'une concession de tolérance émanant d'Authorities fédérales ou est l'effet d'une détention ;

4<sup>o</sup> Le maintien incomplet de la police sur les étrangers ;

5<sup>o</sup> L'enrôlement d'étrangers parmi des troupes capitulées ;

6<sup>o</sup> La délégation d'emplois publics à des étrangers ;

7<sup>o</sup> La délivrance de papiers de légitimation à des étrangers ;

8<sup>o</sup> La concession de patentes ou de permis d'industrie ;

9<sup>o</sup> Lorsqu'avec intention ou par négligence l'on a omis d'informer le Conseil fédéral de la présence d'un heimatlose sur le territoire d'un canton.

ART. 12. — Les règles suivantes sont applicables lorsque la filiation (art. 11, chiffre 1) est prise en considération :

1<sup>o</sup> Les enfants issus de mariages légaux appartiennent au canton où le père avait un droit de cité cantonal ou communal ;

2<sup>o</sup> Les enfants nés hors mariage suivent au droit de cité de la mère ;

3<sup>o</sup> Les enfants de heimatloses peuvent être adjugés pour la naturalisation au canton qui a reconnu leur père ou leur mère comme ressortissants ou comme tolérés, si ceux-ci n'ont de droit de cité dans aucun autre canton ; dans ce cas, le juge n'est pas tenu de se conformer aux principes spécifiés dans les chiffres 1 et 2 du présent article.

ART. 13. — Le Tribunal fédéral, dans le cas où un ou plusieurs des principes mentionnés à l'art. 11 peuvent s'appliquer à plusieurs cantons; peut, d'après son opinion sur la valeur et la force des arguments allégués, contraindre tel ou tel canton ou plusieurs cantons ensemble à accorder le droit de cité.

ART. 14. — Le canton auquel le Conseil fédéral, dans les cas non litigieux, ou le Tribunal fédéral dans les cas litigieux, a adjugé des heimatloses, doit dans le délai d'un an, justifier près le Conseil fédéral que la naturalisation a eu lieu.

Le Conseil fédéral peut prolonger ce délai en cas de circonstances exceptionnelles ou de difficultés particulières.

*B. Mesures pour prévenir la formation  
de nouveaux heimatloses.*

ART. 15. — Les heimatloses actuels qui vivent dans l'état de concubinage sont tenus de se séparer ou de se marier légalement, si cela leur est possible d'après les lois générales du canton où ils ont été naturalisés.

ART. 16. — Les enfants des heimatloses naturalisés par suite de la présente loi seront astreints à une instruction scolaire et religieuse régulière.

ART. 17. — Les cantons que cela concerne doivent procurer un droit de bourgeoisie communal dans le sens de l'art. 4 aux habitants, dits « Landsass », aux habitants perpétuels, dits « ewige Einsassen », ou autres personnes qui possèdent

actuellement un droit de bourgeoisie cantonal, mais non pas un droit de bourgeoisie communal ou local. Les art. 3 et 5 sont aussi applicables dans ce cas.

ART. 18. — Les vagabonds sans profession et les mendiants doivent être punis conformément aux lois du canton où ils sont arrêtés ou, à défaut de celles-ci, par la détention ou le travail forcé.

Les vagabonds étrangers seront renvoyés dans leur pays d'origine.

ART. 19. — Les personnes qui parcourent différents cantons en exerçant un métier ou une profession doivent être munies de papiers de légitimation nécessaires. Il leur est interdit d'emmener, soit dans le canton d'origine, soit hors de ce canton, des enfants tenus de suivre les écoles. Toute contravention à ces deux dernières dispositions est passible d'une amende, de la détention ou du travail forcé.

*Abrogé*<sup>1</sup>. — Les contrevenants aux dispositions des art. 18 et 19 seront reconduits dans le lieu de leur domicile ou dans leur commune d'origine aux frais de celle-ci, sous réserve du recours contre les contrevenants eux-mêmes, et ils seront punis d'après les lois cantonales ou, à défaut de celles-ci, conformément à la présente loi.

ART. 20. — Les cantons ont à pourvoir à ce qu'aucun étranger ne reçoive de permis d'établissement ou de séjour prolongé sans être muni d'actes de légitimation qui donnent toute sûreté pour les droits d'origine ou de cité, ou sans caution personnelle ou pécuniaire suffisante.

Lors de l'examen des actes de légitimation, on aura surtout égard aux dispositions législatives existant sur la perte du droit de patrie dans l'Etat dont l'étranger est ressortissant.

ART. 21. — Les passeports ou autres titres de voyage ne doivent être délivrés qu'à des citoyens suisses. Les exceptions

<sup>1</sup> Voir plus loin, Loi du 24 juillet 1867.

à cette règle ne peuvent avoir lieu qu'aux périls et risques du canton respectif.

ART. 22. — Les cantons sont responsables des cas de heimatlosat résultant soit de la non-observation des dispositions renfermées dans les art. 15 à 21, soit en général d'actes commis par des fonctionnaires ou employés en vertu de leur office et qui entraînent en fait ou contribuent à entraîner la perte du droit de patrie ; les cantons peuvent exercer un recours contre les communes, employés ou particuliers en défaut.

ART. 23. — La naturalisation d'enfants trouvés incombe au canton où ils ont été exposés, à moins qu'ils ne possèdent un autre droit de cité.

Le droit de bourgeoisie communal leur sera accordé sans aucune restriction.

ART. 24. — La présente loi, par laquelle sont abrogés les concordats sur la matière, du 3 août 1819, 17 juillet 1828 et 30 juillet 1847, entrera en vigueur immédiatement après la promulgation.

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution et il doit aussi veiller à la stricte exécution des jugements rendus dans la matière par le Tribunal fédéral.



## LOI FÉDÉRALE

### concernant la modification de la loi sur le heimatlosat

(du 24 juillet 1867).<sup>1</sup>

---

ART. 1<sup>er</sup>. — Le 2<sup>e</sup> alinéa de l'art. 19 de la loi sur le heimatlosat, du 3 décembre 1850, est remplacé par les dispositions suivantes :

« Les contrevenants aux dispositions des art. 18 et 19 seront reconduits dans le lieu de leur domicile ou dans leur commune d'origine, et ils seront punis d'après les lois cantonales ou, à défaut de celles-ci, conformément à la présente loi.

Il ne pourra être réclamé aucune indemnité pour les frais occasionnés par l'arrestation et la conduite de ces personnes dans le lieu d'origine ou plus loin. »

---

<sup>1</sup> R. O., IX., 84.

## LOI VAUDOISE

**sur la concession de droits de bourgeoisie aux  
habitants perpétuels, aux heimatlozes  
et aux enfants trouvés.**

(du 21 mai 1859).<sup>1</sup>

---

ART. 1<sup>er</sup>. — Les communes qui ont à leur charge, soit des personnes qu'elles ont tolérées sans qu'elles fussent munies de papiers de légitimation et qui ont perdu leurs droits de cité, soit des habitants perpétuels, à l'égard desquels il n'existe de la part de l'Etat aucun engagement, sont tenues de les admettre gratuitement au nombre de leurs bourgeois.

Toutefois, les personnes qui possèdent une fortune jugée suffisante pourront être tenus de verser dans la caisse communale une somme qui sera déterminée par le Conseil d'Etat, conformément à la loi fédérale du 3 décembre 1850.

ART. 2. — L'Etat procurera une bourgeoisie : 1<sup>o</sup> aux enfants trouvés ; 2<sup>o</sup> aux individus qui jusqu'à présent sont à la charge de l'Etat.

ART. 3. — Sont applicables aux personnes mentionnées à l'art. 1<sup>er</sup> les dispositions du 1<sup>er</sup> et du 3<sup>me</sup> §§ de l'art. 4 de la loi fédérale, ainsi conçus :

« § 1. L'incorporation dans une commune a pour effet d'assimiler celui qui en est l'objet aux autres citoyens, soit en ce qui concerne les devoirs, soit en ce qui concerne les droits politiques et civils, la participation aux avantages communaux, religieux et scolaires, ainsi que la jouissance de secours en cas d'indigence ; cependant l'incorporé n'ac-

<sup>1</sup> R. O. des Lois, Décrets, etc., du gouvernement du canton de Vaud, (édit. 1902). Tome III, p. 539.

quiert pas, par ce fait même, le droit de participer aux concessions et répartitions directes qui peuvent être faites des biens ou des revenus communaux. Il peut acquérir ce droit pour la moitié du prix ordinaire, ou, lorsqu'il n'y a pas de prix fixé, pour une somme qui sera déterminée par les autorités du canton, mais qui ne devra pas excéder la moitié de la valeur capitalisée des bénéfices découlant de ce droit même.

§ 3. Les enfants légitimes d'un heimatlose, nés après l'incorporation de leur père dans une commune, deviennent bourgeois de cette commune et jouissent de tous les droits attachés à la qualité de bourgeois. De même, les enfants naturels d'un heimatlose incorporé deviennent bourgeois de la commune à laquelle il appartient, en vertu de la législation du canton que cela concerne, et jouissent, dans cette commune, de tous les droits attachés à la qualité de bourgeois. »

ART. 4. — L'Etat et les communes ne sont pas tenus d'accorder ces droits :

- a/ Aux hommes âgés de plus de 60 ans et aux femmes âgées de plus de 50 ans au moment de la promulgation de la présente loi ;
- b/ Aux individus qui ont encouru une peine criminelle ou infamante jusqu'à ce qu'ils aient été réhabilités. Les heimatloses seront tolérés comme précédemment et assistés en cas de besoin. (Loi fédérale, art. 3).

ART. 5. — Le Conseil d'Etat fera auprès des communes les démarches nécessaires pour procurer un droit de bourgeoisie aux personnes mentionnées à l'art. 2.

ART. 6. — La somme à payer par l'Etat à chaque commune pour l'incorporation sera fixée conformément à la loi du 29 décembre 1836 sur les estimations juridiques, si elle ne peut être convenue de gré à gré.

ART. 7. — Les personnes auxquelles l'Etat est tenu de

procurer une bourgeoisie, et qui possèdent une fortune suffisante, paieront tout ou partie de la somme fixée.

Le Conseil d'Etat jugera si la fortune de la personne est suffisante et fixera la part qu'elle aura à payer. (Loi fédérale, art. 5).

ART. 8. — Les personnes incorporées aux communes en vertu des art. 1 et 2 recevront un acte d'origine. Elles seront naturalisées par décrets spéciaux du Grand Conseil.

ART. 9. — Les communes sont responsables à l'avenir des cas de heimatlosat résultant de la non observation, de leur part, des dispositions de la loi du 13 décembre 1848 sur les étrangers <sup>1</sup>. Elles sont tenues d'accorder gratuitement le droit de bourgeoisie aux personnes tombées ainsi à leur charge.

ART. 10. — Les dispositions de la présente loi sont applicables aux personnes mentionnées aux art. 1 et 2, actuellement inconnues, et à celles qui, maintenant hors du pays, y rentreraient plus tard sans avoir été naturalisées ailleurs.

ART. 11. — A l'avenir, les enfants trouvés seront adjudés avec droit de bourgeoisie plein et entier à la commune où ils auront été exposés, à moins qu'il ne puisse être prouvé qu'ils possèdent une autre bourgeoisie (Loi fédérale, art. 23). L'Etat payera à la commune les deux tiers du prix de réception à la bourgeoisie.

ART. 12. — Les difficultés qui pourraient s'élever entre les communes mentionnées à l'art. 1<sup>er</sup> et l'Etat, sur la question de savoir si un individu ou une famille est à la charge de l'Etat ou de la commune, seront jugées par le Tribunal cantonal sur mémoire et contre-mémoire.

ART. 13. — Le Conseil d'Etat est chargé de la promulgation et de l'exécution de la présente loi, qui sera exécutoire dès le 1<sup>er</sup> juillet 1859.

<sup>1</sup> Actuellement loi du 12 mai 1900.

## LOIS CANTONALES

### et dispositions législatives cantonales diverses sur l'incorporation des heimatlozes et des enfants trouvés.<sup>1</sup>

---

ZURICH . . . .	Loi du 3 mars 1855. <i>Enfants trouvés</i> : Code civil, § 713.
BERNE . . . .	Loi du 8 juin 1859.
BERNE-JURA . . .	Loi du 7 avril 1862.
LUCERNE . . . .	Lois des 11 mai et 15 octobre 1813. Décret du 12 mai 1852.
URI . . . . .	Loi du 6 avril 1854 ; art. additionnels des 4 et 16 août 1856. Décret du 30 juin 1856.
SCHWYTZ . . . .	Décrets des 26 novembre 1851 et 14 mai 1858.
OBWALD . . . .	Décrets des 11 septembre 1852 et 4 juin 1853.
NIDWALD . . . .	Ordonnance du 4 octobre 1854.
ZOUG . . . . .	Loi du 1 <sup>er</sup> octobre 1852. Loi supplémen- taire du 10 novembre 1864.
FRIBOURG . . . .	Loi du 11 mai 1870.
SOLEURE . . . .	Loi du 2 avril 1818. Ordonnance du 14 juillet 1826. Décrets des 21 janvier, 7 avril et 27 septembre 1858.
BALE-VILLE . . .	Décret du 7 juin 1852.
BALE-CAMPAGNE .	Loi du 7 février 1853.

<sup>1</sup> Certains cantons n'ont pas édicté de prescriptions spéciales sur l'incorporation des heimatlozes et des enfants trouvés, et règlent en général la question au moyen des lois cantonales sur la naturalisation.

SCHAFFOUSE . . .	<i>Enfants trouvés</i> : Code civil, § 277, 278, 279.
APPENZELL-EXT. . .	<i>Enfants trouvés</i> : Loi sur le droit de famille, du 29 avril 1883, § 26.
ST-GALL . . . . .	Loi du 20 février 1835 ; Loi complémentaire du 19 novembre 1853.
GRISONS . . . . .	Lois des 8 janvier 1853 et 28 juillet 1856.
ARGOVIE . . . . .	Loi du 1 <sup>er</sup> septembre 1847. Décret du 14 mars 1848.
THURGOVIE . . . .	Loi du 16 septembre 1853. <i>Enfants trouvés</i> : Code civil, § 210, 211, 212.
TESSIN . . . . .	Loi du 11 décembre 1869 ; Règlement d'exécution du 11 mai 1870. Dispositions complémentaires sur les <i>enfants trouvés</i> : Décret du 10 août 1871.
VAUD . . . . .	Loi du 21 mai 1859.
VALAIS . . . . .	Loi du 3 juin 1870 ; Règlement d'exécution du 19 novembre 1870. Loi additionnelle du 24 mai 1873.
NEUCHATEL . . . .	Lois des 2 juillet 1859, 20 décembre 1862, 14 juillet 1874.

---

## PRINCIPAUX OUVRAGES CONSULTÉS

---

- Recès des Diètes fédérales (Die eidgenössischen Abschiede). 1245-1848.
- STRICKLER . . . Actes de la République helvétique (1798-1803).
- CLAVEL . . . Essai sur les communes. 1828.
- HENKE . . . Le droit public de la Suisse. 1825.
- SNELL . . . Schweizerisches Staatsrecht. 1844.
- ORELLI . . . Das Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft. 1885.
- STETTLER . . . Bundesstaatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft. 1844-1847.
- STOLL . . . Verlust des Schweizerbürgerrechts. 1888.
- RIESER . . . Das Schweizerbürgerrecht. 1892.
- COGORDAN . . . La nationalité. 1890.
- WEISS . . . Traité de droit international privé. 1892.
- BERNEY . . . La nationalité à l'Institut de droit international. 1897.
- ULLMER . . . Le droit public suisse (trad. par Borel). 1848-1863.
- BLUMER-MOREL . . . Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts. 1877-1891.
- DE SALIS . . . Le droit fédéral suisse (trad. par Borel). 1892, 2<sup>e</sup> édit. 1905.
- SCHOLLENBERGER . . . Grundriss des Staats — und Verwaltungsrechts der schweizerischen Kantone. 1900.
- ROGUIN . . . Conflits des lois suisses. 1891.
- BURCKHARDT . . . Commentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. mai 1874. 1905.
- Feuille fédérale suisse.
- Rapports de gestion du Conseil fédéral.
- Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral.
- Journal des Tribunaux.
-

# TABLE DES MATIÈRES

	PAGES
AVANT-PROPOS . . . . .	5
INTRODUCTION . . . . .	7
1. La nationalité . . . . .	7
2. L'indigénat suisse . . . . .	8

## I<sup>re</sup> partie. — Historique.

CHAPITRE PREMIER. — <i>Les sources du heimatlosat</i> . . . . .	11
Généralités . . . . .	11
Prescription des droits de bourgeoisie et de cité . . . . .	12
Loi pénale. . . . .	12
Intolérance religieuse . . . . .	13
Mariages irréguliers . . . . .	15
Capitulations militaires . . . . .	18
Organisation défectueuse de la police . . . . .	22
CHAPITRE II. — <i>Inégalités et désordre résultant du défaut et de la perte des droits de cité et de bourgeoisie. — Condition des heimatlozes</i> . . . . .	25
I. Les personnes à demi-droits . . . . .	25
A. Personnes sans droit de cité ni droit de bourgeoisie. Heimatlozes ou tolérés. Ausassen . . . . .	25
B. Personnes ayant un droit de cité, mais aucun droit de bourgeoisie. Landsassen . . . . .	27
1. Ressortissants du canton . . . . .	27
a) Vaud : 1° Les Corporations françaises . . . . .	27
2° La Corporation vaudoise . . . . .	30
b) Berne : La Corporation des Landsassen . . . . .	31
c) Neuchâtel : Les « Sujets d'Etat » . . . . .	32
d) Argovie : La Corporation des Landsassen . . . . .	32
e) Autres cantons. . . . .	32
2. Ressortissants du canton attachés à un district, à une contrée ou à une paroisse. . . . .	32



	PAGES
C. Personnes ayant un droit de cité et un droit partiel de bourgeoisie . . . . .	33
1. Habitants perpétuels, Ewige Einsassen . . . . .	33
2. Petits bourgeois . . . . .	35
II. Le vagabondage . . . . .	36
CHAPITRE III. — <i>Mesures générales prises contre l'extension du heimatlosat et pour l'amélioration du sort des heimatlozes</i> . . . . .	42
Etat des heimatlozes en Suisse à différentes époques . . . . .	49
Incorporation des membres des Corporations françaises et vaudoise dans le canton de Vaud (tableau annexe) . . . . .	50

## II<sup>e</sup> partie. — La loi fédérale sur le heimatlosat. Lois cantonales.

CHAPITRE PREMIER. — <i>Le heimatlosat</i> . . . . .	51
Généralités . . . . .	51
A. Causes actuelles et générales du heimatlosat . . . . .	52
B. Détermination du heimatlosat en droit suisse . . . . .	59
1. Eléments constitutifs . . . . .	60
2. Les traités internationaux . . . . .	64
3. Heimatlose suisse . . . . .	66
a) Les personnes sans droit de cité ni droit de bourgeoisie . . . . .	66
1 <sup>o</sup> Les individus établis (« tolérés ») . . . . .	66
2 <sup>o</sup> Les individus sans domicile fixe (vagabonds) . . . . .	69
b) Les personnes qui ont un droit de cité, mais aucun droit de bourgeoisie . . . . .	69
c) Les personnes dont le droit de cité et de bourgeoisie est inconnu. Enfants trouvés . . . . .	71
d) Les personnes dont le droit de cité et de bourgeoisie est contesté . . . . .	72
4. Mariage . . . . .	73
CHAPITRE II. — <i>L'incorporation</i> . . . . .	75
Section I. — Principe et nature de l'incorporation . . . . .	75
Section II. — Les personnes de l'incorporation . . . . .	79
A. Les sujets de l'incorporation . . . . .	79
1. Le canton . . . . .	80
2. La commune . . . . .	80
B. Les objets de l'incorporation . . . . .	81

	PAGES
<i>Section III. — Circonstances et principes servant à déterminer l'incorporation. — Répartition des charges</i>	84
I. Loi fédérale	84
A. Motifs d'attribution	84
1. Cas anciens	85
2. Cas nouveaux	93
B. Répartition des charges	100
II. Lois cantonales	102
1. Cas anciens	102
2. Cas nouveaux	103
<i>Section IV. — Effets de l'incorporation</i>	104
I. Effets civils	104
A. Le droit de bourgeoisie restreint	105
B. Le droit de bourgeoisie intégral	107
II. Effets pécuniaires	110
<i>CHAPITRE III. — Compétences et procédure</i>	111
A. L'enquête	112
B. L'incorporation	115
1. Incorporation dans le canton	115
2. Incorporation dans la commune	118
<i>CONCLUSION</i>	121

#### Annexés.

Loi fédérale sur le heimatlosat, du 3 décembre 1850	123
Loi fédérale concernant la modification de la loi sur le heimatlosat, du 24 juillet 1867	130
Loi vaudoise sur la concession du droit de bourgeoisie aux habitants perpétuels, aux heimatlozes et aux enfants trouvés, du 21 mai 1859	131
Lois cantonales et dispositions législatives cantonales diverses sur l'incorporation des heimatlozes et des enfants trouvés	134
Principaux ouvrages consultés	136



